

I 保育所版 調査票調査

I—A 調査研究の目的及び方法

1. 保育所版調査研究の目的

保育制度の改革と保育の現場における実情や保育園現場の対応状況及び運営の実態を把握し、今後の保育実践の充実と向上に資することを目的とする。

2. 保育所版調査研究の内容

保育所対象の調査票調査として次の項目等について調査研究を実施した。

調査票による調査研究（分析と考察）

①新たな保育の仕組みについて

- ・次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に対する必要性

②事業者指定制度について

- ・保育所を事業者指定することについてどう思うか
- ・やむを得ない理由
- ・すべきでない理由

③保育所の利用について

- ・産休・育休明けの入園予約制度について
- ・入園予約制度はあるが活用されていない理由
- ・入園予約制度がない理由
- ・入園期日について

④保育料について

- ・保育料徴収について
- ・保育園での保育料を徴収することについてどう思うかの意見

⑤定員について

- ・平成16年度～平成21年度の保育所定員の推移
- ・定員増の数、定員減の数
- ・10人刻みの定員単価についての意見
- ・定員減について市町村の反応等についての意見

⑥過疎地域、都市部の保育需要等について

- ・公立保育所の民営化をどう思うかについての意見
- ・合併の園域拡大で、以前と比較した場合の利用者の状況
- ・都市部の保育需要は増加し、地域では過疎化が進む中、各市町村にどのような施策を望んでいるか
- ・待機児童の増大、過疎化等、様々な問題が保育所を取り巻いている中、市町村はそれぞれの問題にどのように対処しているか
- ・現在の市町村の少子化等の問題意識は、以前と比較してどうか
- ・様々な保育所を取り巻く問題を解決するために、保育所自身はどのように対処すべきか
- ・各市町村と各保育所の連携を強めるためにはどんな方法が有効か

⑦認定こども園について

- ・認定こども園についてどのように考えているか
- ・認定こども園を普及させる必要があるか
- ・認定こども園を普及させる必要があると回答した理由
- ・認定こども園をこれ以上増やす必要がないと回答した理由
- ・認定こども園への財政支援について
- ・貴園は認定こども園へ移行する可能性があるか
- ・貴園が所在する市町村の認定こども園の設置計画について
- ・設置計画がある認定こども園の類型

⑧小規模保育サービス（家庭的保育事業）について

- ・家庭的保育事業の内容についてはどの程度知っているか
- ・貴園での家庭的保育事業の取り組みについて
- ・家庭的保育事業をすでに実施または今後検討したいとする理由
- ・家庭的保育事業を検討しない理由

⑨〈民営保育所のみ回答〉地域子育て支援事業「社会福祉事業の認可」及び「保育所における社会福祉法人会計基準の適用」について

- ・地域子育て支援事業（子育て支援センター型・ひろば型・児童館型）を実施しているか
- ・国庫補助事業としている場合、法改正に伴う定款変更等の対応について
- ・事業を実施していたがやめた又はやめる理由
- ・法改正で事業を断念した理由

⑩〈民営保育所のみ回答〉一時預かり事業「社会福祉事業の認可」及び「保育所における社会福祉法人会計基準の適用」について

- ・一時預かり事業を実施しているか
 - ・国庫補助事業として実施している場合法改正に伴う定款変更等の対応について
 - ・事業を実施していたがやめた理由
 - ・法改正で事業の継続を断念した理由
- ⑪〈民営保育所のみ回答〉今後の子育て支援拠点事業・一時預かり事業について
- ・子育て支援拠点事業・一時預かり事業の今後の望ましいスタイルについて
 - ・これらの事業の維持や継続が困難と思われる理由

3. 調査研究スタッフ

山 縣 文 治 （大阪市立大学教授）
 高 橋 一 弘 （大正大学准教授）
 太田嶋 信 之 （竜南保育園園長）
 松 本 兼一郎 （ひまわり保育園園長）
 東ヶ崎 静 仁 （飯沼保育園副園長）
 島 田 教 明 （錦江保育園園長）
 坂 崎 隆 浩 （野木保育園園長）
 高 橋 英 治 （富士保育園園長）

4. 調査期間及び調査時点

- ・保育所版調査票調査
 自 平成21年 8 月12日
 至 平成21年 9 月18日
 （調査時点・平成21年 8 月 1 日現在）

5. 調査の手続き

ア 調査対象保育所の選定

調査対象は、全国保育所数の10分の1抽出によるものとし、各都道府県・指定都市・中核市ごとの公民営別にそれぞれ10分の1を抽出した施設とした。

イ 調査方法

前項アで選定した調査対象保育所に対して、調査票を送付し、原則として保育所長に記入

をお願いした。

ウ 調査票の回収数及び回収率（集計対象数）

項 目		か 所 数 及 び 回 収 率
調 査 票 配 布 保 育 所 数		2,312
調 査 票 回 収 保 育 所 数 （率）		856 (37.0%)
内 訳	有 効 調 査 票 数 （率）	850 (99.3%)
	無 効 調 査 票 数 （率）	6 (0.7%)

6. 整理、分析基準

調査票の集計に当たっては、次の基準によって整理、分析した。

ア 経営主体別

地方自治体が運営する公営保育所と、社会福祉法人等が運営する民営保育所に大別している。①公営、②民営

イ 地域区分別

地域特性を考察するために、全国を7区分に分類している。①北海道・東北地区、②関東地区、③東海地区、④北信越地区、⑤近畿地区、⑥中国・四国地区、⑦九州地区

ウ 所在地区別

都市階級による特性を考察するために、全国を6区分に分類している。①都区部・指定都市（特別区並びに指定都市：東京23区、札幌、仙台、さいたま、千葉、横浜、川崎、新潟、静岡、浜松、名古屋、京都、大阪、堺、神戸、広島、北九州、福岡）、②中核市、③中都市（人口15万人以上で、指定都市、中核市を除く市）、④小都市A（人口5万人以上15万人未満の市）、⑤小都市B（人口5万人未満の市）、⑥町・村

エ 定員規模別

定員規模により6区分に分類している。①45人以下、②46～60人、③61～90人、④91～120人、⑤121～150人、⑥151人以上

オ 3歳未満児比率別

当該施設に在籍する3歳未満児の割合により、5区分に分類している。①0～9%、②10～29%、③30～49%、④50～69%、⑤70～100%

7. 整理分析担当

調査票の集計、整理、分析、まとめには、調査研究スタッフ全員が当たった。

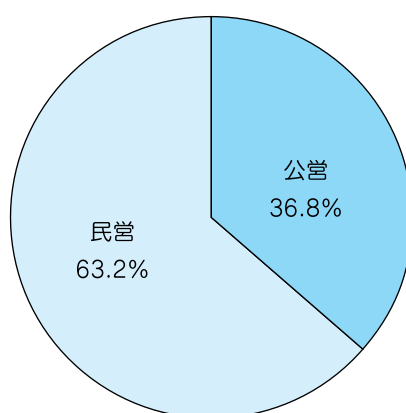
I－B 調査結果の分析

〈保育所の属性〉

1. 調査対象・回答保育所数―地域区分別・所在地区別

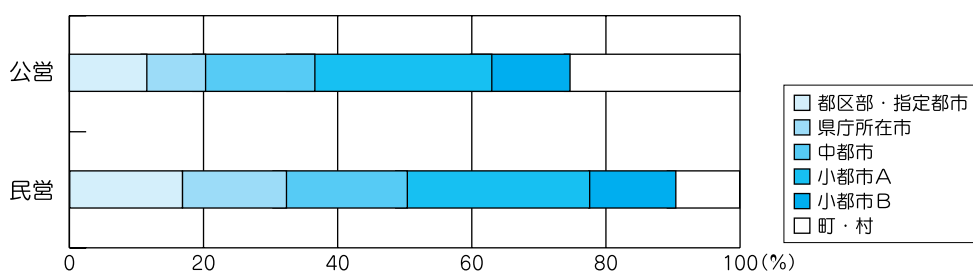
本調査は、全国にある保育所の10分の1を無作為抽出し調査対象とし調査票を送付した。回答者は原則として保育所長にお願いした。その結果、全国の公営保育所313か所、民営保育所537か所、合計850か所から回答があった。調査協力園全体に占めるそれぞれの割合は、[図1](#)の通り公営36.8%、民営63.2%である。

図1：調査協力園経営主体別割合（%）



調査協力園を所在地区別の割合でみると、[図2](#)の通り、公営保育所は人口5万人以上15万人未満の小都市A（84か所、26.8%）や町・村（78か所、24.9%）にある保育所が多く、民営保育所は小都市A（147か所、27.6%）が多い。

図2：所在地区分の割合



調査協力園をさらに地域別に所在地区分割合でみたものが図3である。東京や大阪等都市化の進んでいる関東地区や近畿地区では区や指定都市が多いのに対し、北海道・東北地区や九州地区では町・村が多い。また、7地域に共通して「小都市A」の占める割合が高い。中でも北信越、北海道・東北、東海でその割合が高いことが分かる。

図3：調査協力園の地域別所在地区分割合

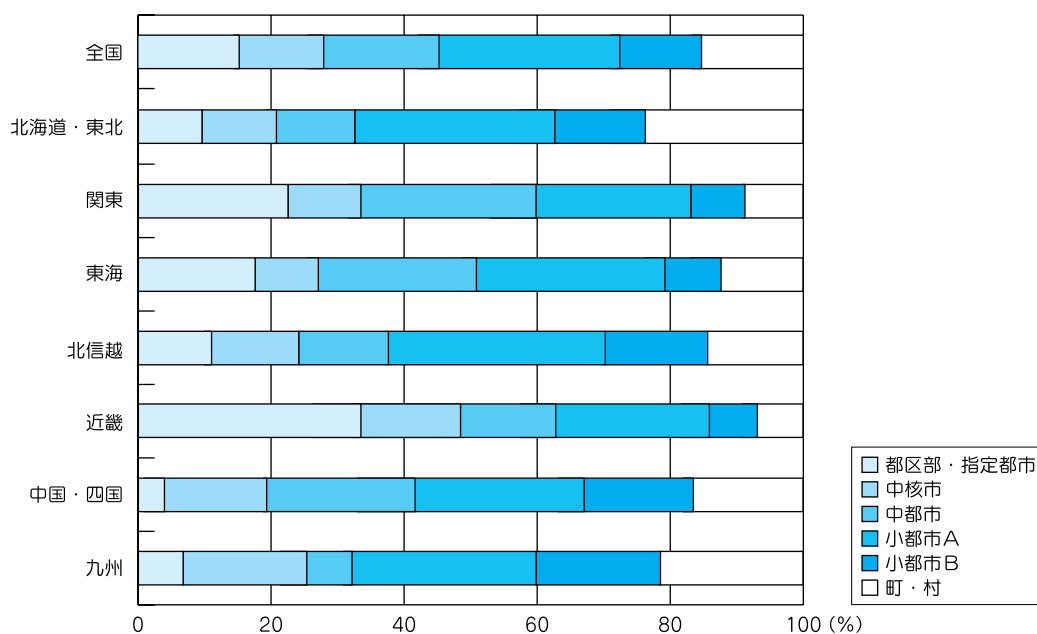


図4は、地域区別にみた調査協力園の経営主体の割合を示したものである。公営保育所は北信越や東海地区では5割を超えているが、九州や近畿地区では2割前後で、残りの8割前後が民営保育所であることが分かる。

図4：調査協力園—地域区分別・経営主体の割合

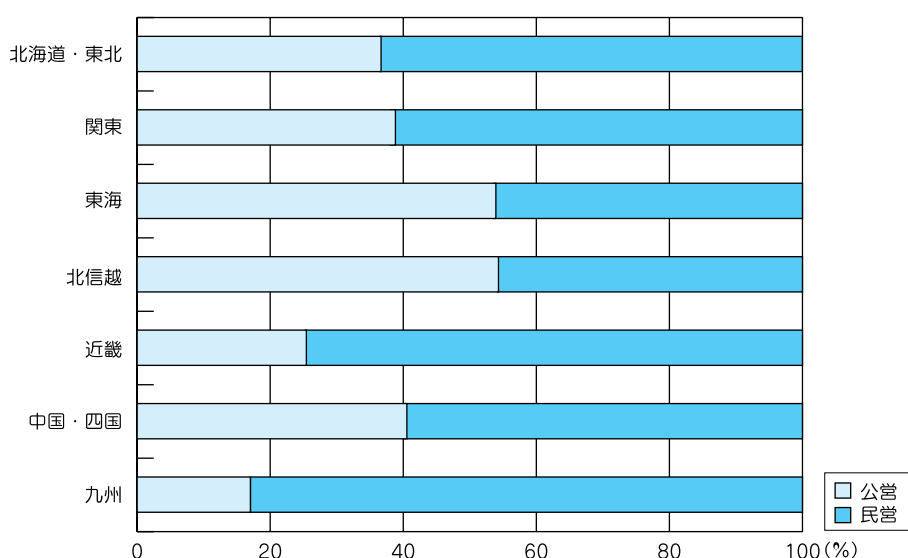
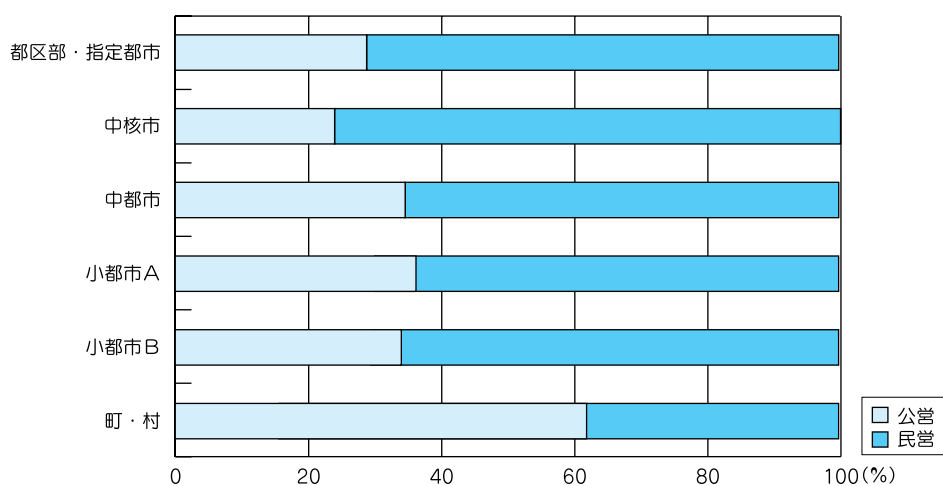


図5は、所在地区別にみた調査協力園の経営主体の割合を示したものである。中核市や都区部・指定都市では民営保育所の占める割合が高く、町・村では公営保育所の占める割合が高いことが分かる。

図5：調査協力園—所在地区別・経営主体の割合

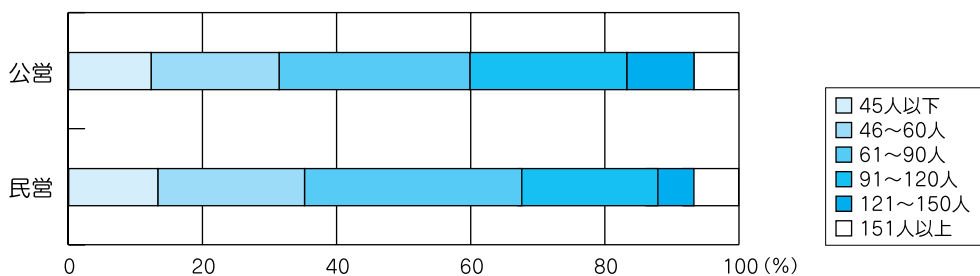


2. 回答者と保育所の規模

回答者は原則として保育所長として調査を依頼しているため92.5%が保育所長である。それ以外では主任保育士や、公営保育所の場合には市区町村の担当者が数パーセント回答している。

調査協力園の定員規模別割合を示したのが図6である。61～90人規模の保育所が公営民営ともに最も多い。そして、公営は民営に比べ91人以上の保育所の占める割合が若干多いことがうかがえる。

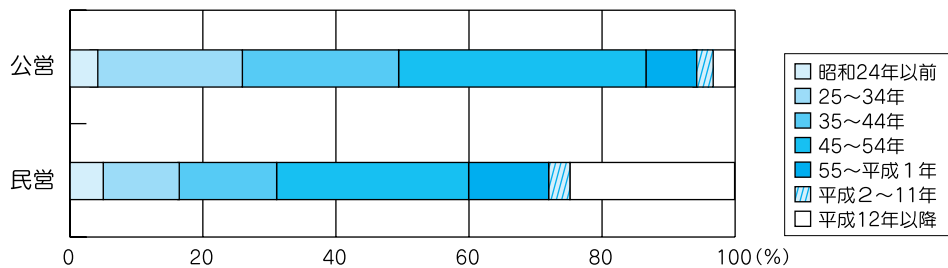
図6：定員規模別割合



3. 施設認可年

図7は、調査協力園の施設認可年を公営民営別に示したものである。公営保育所は「昭和45～54年」の10年間で37.4%と最も高く、次いで「昭和35～45年」が24.3%と続いている。民営保育所も「昭和45～54年」が29.1%と最も多いが、次いで多いのは「平成12年以降」で25.1%を占めている。

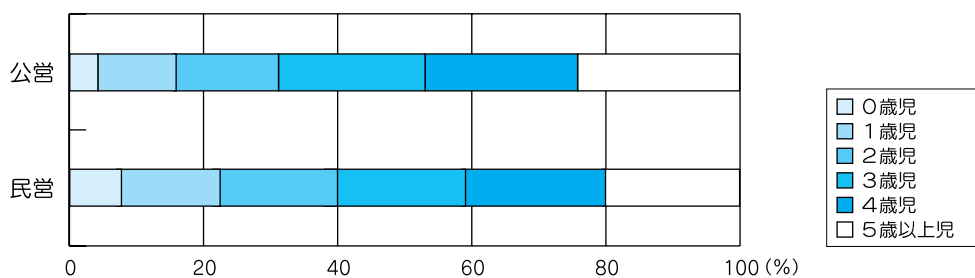
図7：公営民営別施設認可年の割合



4. 年齢区分別・在園児童数

図8は、調査時点（平成21年8月1日）の年齢別在園児童数を公営民営別に示したものである。公営は3歳児4歳児5歳児以上がそれぞれ約22～23%となっており合計で約70%を、そして0～2歳児は約30%を占めているが、民営では、0～2歳児の占める割合が40%を占めており、低年齢児の割合は民営保育所の方が高いことが分かる。

図8：年齢別在園児童数の割合

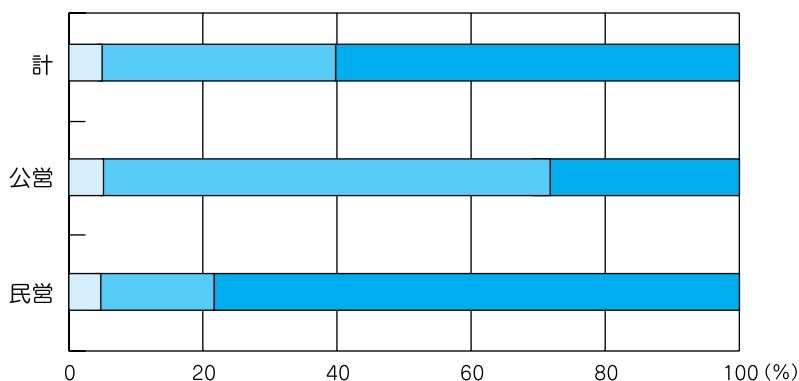


5. 定員充足状況

図9は、調査時点における定員充足状況を经营主体別に示したものである。定員がちょうど充足されている保育所は、公営で5.4%、民営で5.0%と少ない。欠員は公営66.1%、民営16.8%で公営が大変多い。一方定員超過しているのは、公営28.4%、民営78.2%とこちらは民営が非常に多い状況である。これを地域別に見てみると、公営の欠員が多いのは、北信越地区

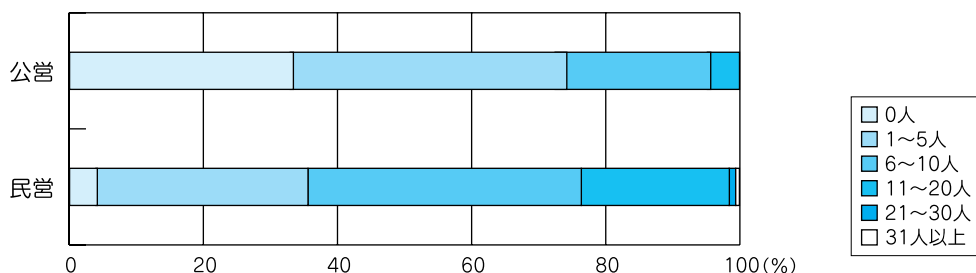
(80.8%)、東海地区 (74.1%)、北海道・東北地区 (73.9%) である。所在地区別でみると、小都市B (77.8%)、町・村 (76.9%)、小都市A (73.8%) の順となっている。また、民営の定員超過を地域別に見てみると、近畿地区 (90.0%)、中国・四国地区 (80.4%) が、所在地区別でみると中都市 (86.5%)、中核市 (81.2%) が、いずれも高い数値となっている。

図9：公営民営別 定員充足の状況



6. 0歳児入所状況

図10：0歳児の児童数割合

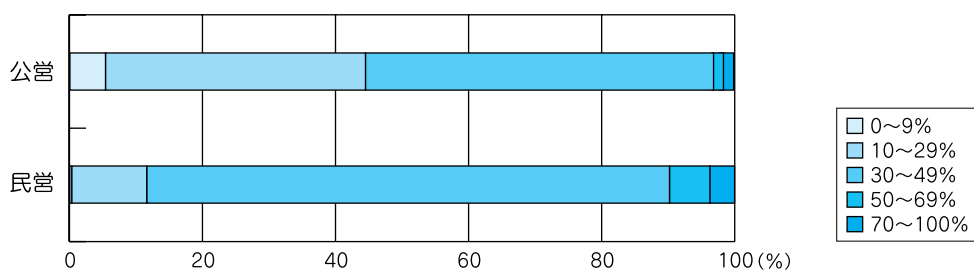


調査時点での0歳児の入所児童数をみると、図10の通り、公営保育所では33.2%が「0人」で、0歳児の受け入れはしていない、もしくは、定員はあるが入所は0人の状況である。公営で最も多いのは「1～5人」で40.6%を占める。民営では「6～10人」が41.0%と最も多く、「1～5人」が30.9%と続いている。0歳児保育は民営保育所が優位に展開している様子が分かる。これを所在地区別に見てみると、「都区部・指定都市」では「6～10人」が最も多く、公営40.5%、民営41.8%を占めていることに加え、民営では「11～20人」が38.5%を占めている。これが「小都市A」、「小都市B」、「町・村」になると「1～5人」が40～50%を占めており、都市部での0歳児保育の保育数の多い現状が理解できる。

7. 3歳未満児

図11は、調査時点での入所児童数に対する3歳未満児の比率を5段階に分けて示したものである。公営では「30～49%」が最も多く52.4%を占め、続いて「10～29%」が39.0%となっている。民営では「30～49%」が79.0%を占めている。3歳未満児の比率は民営保育所の方が高いことが分かる。これは既に見てきた0歳児の児童数割合や、年齢別在園児童数の割合で示された傾向と一致する。なお、地域別にみると、東海地区では公営保育所の「0～9%」が16.7%と、他の地域と比べて10%前後高い数値となっている。

図11：3歳未満児比率



8. 運営する事業の構成 第一種社会福祉事業数と第二種社会福祉事業数

民営保育所に対して、保育所が所属する社会福祉法人等の経営主体が運営する他の事業の構成について尋ねた。第一種社会福祉事業のうち児童福祉事業を運営していたのは全部で35か所あった。そのうち1施設を運営しているのは20か所、2施設運営しているところが6か所、3施設が6か所、5施設以上が3か所だった。児童福祉事業以外の第一種社会福祉事業を運営している経営主体は全部で45か所あった。その内訳は1施設が24か所、2施設が8か所、3施設が5か所、5施設以上が8か所だった。

第二種社会福祉事業のうち児童福祉事業を行っているところは、図12の通り、1事業が168 (31.3%)、2事業が166 (30.9%)、3事業が73 (13.6%)、4事業が32 (6.0%)、5事業以上が54 (10.1%)、そして未回答が44 (8.2%) だった。このうち保育所施設数を尋ねたところ、図13の通り、1施設が386 (71.9%)、2施設が67 (12.5%)、3施設が31 (5.8%)、4施設が10 (1.9%)、5施設以上が23 (4.3%)、そして未回答が20 (3.7%) だった。併せて児童福祉事業以外の第二種社会福祉事業の実施状況についても尋ねたところこちらは少なく、1事業が9か所、2事業が7か所、3事業が6か所、4事業が6か所、5事業以上が9か所だった。調査協力園の約70%が保育所を1つだけ経営しており、これに保育所以外の第二種の児童福祉事業を1～2運営している場合が多いことが分かる。

図12：第二種社会福祉事業数

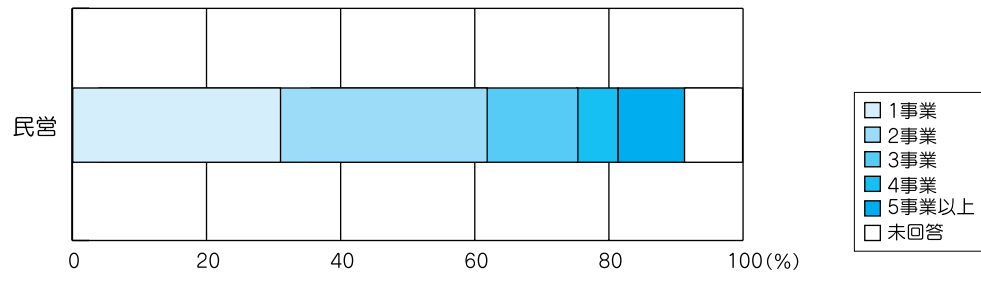
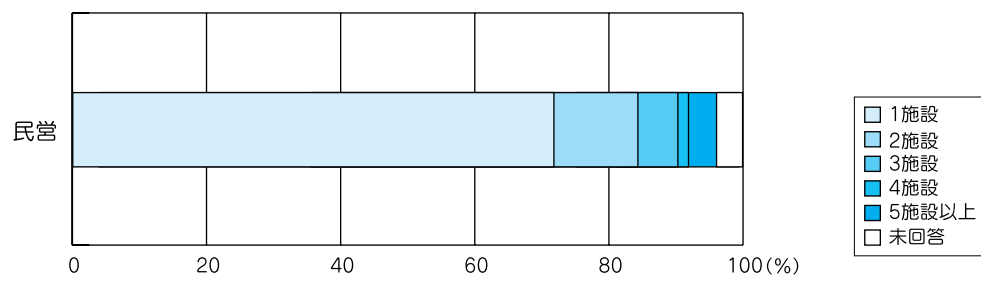


図13：第二種社会福祉事業 内保育所施設数



(高橋一弘)

(1)新たな保育の仕組みについて

問1-1-1 現行の仕組みから新たな仕組みへの変更

表No.30 地区別

全国計の比率の高さは必要であるに近い「3」が1位で「1」が2位となっている。これは「3」が多い公営（全国7地区中6地区）と「1」（全国7地区中5地区）が多い民営によっての顕著な差である。公営は必要であると考えていることが伺われるのは一般財源化による現状への不満とそれ以前への差を考えたときの新たな仕組みへの期待かもしれない。一方民営は必要でないが、全体の55%を占めてはいるが、近畿地区や中四国地区の「3」が30%を超える数字は現状の仕組みでは不満があることも否めない。（考えるに待遇面等）

表No.31 所在地別

所在地別で見ても地区別の数字と基本的には変わらない。公営の必要であると民営の必要でないが顕著に表れる。しかし民営の2位は「3」であることは、仕組みとしては現状を良しとしているが、改善をすべき点があるというのが「3」「1」という数字の高さに表れる。特に都区部と町村では「3」「1」の差が町村では少なくなり、国の補助事業でさえ町村財政によって満足に進まない現状を如実に示している。

その他

公営未回答16.9%は制度改革への興味関心の薄さとしたら問題であるし、答えられない現状であるのもそれは問題と考えるべきであろう。待機児童や公営の一般財源化、職員の待遇面など現状の保育環境改善に対する要望と考えるべきであろう。

問1-1-2 市町村が保育の実施主体であること

表No.32 地区別

実施主体に関しては市町村の必要性がある「3」「4」の累計が8割を越すことはその責任を多く望んでいると考えるべきであろう。またこの点は公営民営にもそれほどの差異がないと見受けられる。

表No.33 所在地別

都区部と町村「4」計を見ると都区部が17%以上も高い。都会の方が市町村事業として考えるのはどうしてかは検証が必要であろう。後は地区別と同様の為省略。

その他

特筆すべきことではないが、「1」の必要でないのは東海地区15%、九州地区10%、所在地中都市12%とあるが、これらの一割の意見がどういう意味をもつかは不明である。

問1-1-3 保育に欠けるという文言変更

表No.34 地区別

法律用語である「保育に欠ける」の文言変更「3」「4」が57%という数字はこの言葉の持つ意味合いでなくイメージの変更や現状でよく言われる「必要とする」という意味合いもあると思われる。特に必要でない「1」に関しては公営に対して民営では必要ではないが約2倍の開きがあり、顕著であるが、民営でも九州地区が23%に対して近畿地区が6%と大きく差異があり、地区による差もあると思われる。

表No.35 所在地別

地区別と同様に近く、特に所在地に関係なく平均的に保育に欠けるという文言からの何らかの変更を期待していると思われる。

その他 無し

問1-1-4 現保育保障の補助金から個人給付への変更

表No.36 地区別

個人給付への変更の必要性がないことが伺われる。必要でない「1」「2」の累計が81%である。しかしこれまた公営の必要でないに対して民営は2倍の開きがあるということは特に民営における個人給付への反発がある。前述の保育文言変更という改革意識が高いと思われる近畿地区が「4」個人給付必要であるのが0%であるのは反転して大変興味深い。

表No.37 所在地別

所在地別では他地区が「1」に対して50%の数字をあげているが、町村では39%に留まっているが、問題があるとは思わない。

その他

個人に権利を付与し、個人給付をするという必要性よりも現物給付としての保育保障が良いとされていることが如実に表れている。

問1-1-5 公的契約の導入

表No.38 地区別

公的契約に関しては必要性の度合いが様々である。全体的には必要である「3」「4」49%がない「1」「2」39%を上回っているが、公営では「2」「3」の項目が多く、民営では意見の違う「1」「4」が1、2位を占めており、その導入の可否に対して賛成反対の意見が拮抗していることを物語っている。

表No.39 所在地別

所在地別でも上記と同様で意見が分かれる。地区別では公的契約導入に慎重な民営であって

も都区部や小都市Aでは「3」の意見が高く、また同じくこれら二地区ばかりでなく中核市・小都市B・町村では「4」が20%を超えている状況もあり、一概に公的契約の導入反対では無いことを意味している。

その他

未回答が10%を超えている。公営の16%は新たな仕組みとほぼ同数であるので、内容の把握も含めその点は理解できないのではないかとと思われる。

問1-1-6 企業参入等の促進

表No40 地区別

企業参入の促進の必要性は、必要でない「1」「2」の累計が82%であり、全般的に企業参入反対が根強い。しかしこれまた「1」に関して言うと公営の必要でないに対して民営は2倍弱の差があり、その反発は民営が更に強いと推測される。但し、北海道東北（札幌・仙台などの一極集中人口地域が含まれるためか）や関東・近畿は「3」の公営は20%前後の必要性を感じており、地域性を一部表していると思う。近畿地区の「4」が0は有る意味特筆であろう。

表No41 所在地別

所在地別でも上記と同様で企業反対が強い。本来であれば待機児童が多い都市部で企業参入を求める声もあっても良いはずだが、概ね必要でないと考えられている。その中で中核市が「3」に25%を示しているが、その意味は良く分からない。

その他

企業参入は指定制度と関連するので考察でそのことについて触れたい。

問1-1-7 保育コーディネーターの設置

表No42 地区別

全体としては「3」「4」の必要であるが、50%とゆるやかな賛成であろう。設置に対して積極的な意見が多い公営に対して民営は「4」が10%台と意義とは別にしても積極的な設置を望んでいない。特に東海・近畿地区に関しては必要でない意見が多い。

表No43 所在地別

所在別に見ると公営都区・中核市・小都市ABとも「3」「4」の設置が必要であるとされているのに対し都区民営は「1」「2」の設置不必要をあげており、こちらは完全に極端な意見となっている。

その他

無し

問1-1-8 全国一律の最低基準

表No.44 地区別

全国一律最低基準に関しては「3」「4」の必要であるが73.5%と比較的に高い数字である。大都市が存在する関東地区での「1 必要でない」が9.1%、近畿地区での「1 必要でない」は4.3%と低い数値であり、逆にいうと全国一律の最低基準の必要性が改めて認識されている。

表No.45 所在地別

所在地別でももっとも関連性がある都区が4%と極端に少なく、これらのことは待機児童解消とは別にして最低基準の必要性を示唆している。

その他 無し

問1-1-9 保育の質の更なる向上

表No.46 地区別

質の向上は「3」「4」の必要であるが94%と非常に高い数字である。近畿地区公営の「4」のみで95%とあるように、論議を待たずに早急に取り組む全国的な課題である。

表No.47 所在地別

所在地を問わず地区別と同様である。

その他 無し

問1-1-10 現行の運営委託費の充実・改善

表No.48 地区別

運営委託費の充実改善は「3」「4」の必要であるが90%と非常に高い数字であるが、「4」は充実と改善に緊急性を要すると考えると公営の52%と民営の80%では相当開きがあると思われる。公営は委託費の改善を望んでも一般財源化されている中で直接的影響はないが、民営は直接影響するので充実や改善に対して強い要望があると考えられる。

表No.49 所在地別

特筆すべきことは、財源に恵まれているはずの都区では、必要でない「1」「2」が0%という結果で、更なる改善を求めている。それは所在地別の民営においても現実的問題であるが、財源に恵まれていない町村の一部に「2」への記入がある。現実的に特別保育事業も行われないう事もあり、非常に苦しい中でせめて運営費維持で良いという考えかも知れない。

その他 無し

問1-1-11 待機児童の解消

表No.50 地区別

待機児童の有無にかかわらず各地区で待機問題には理解を示しており解消の必要性に「3」「4」83%と高い数字である。特に近畿地区は「4」だけで70%の高い要望があり、緊急性を示していると考えられる。

表No.51 所在地別

待機児童の解消が顕著に表れることは「4」（緊急性）が町村の51%（都会の事情への理解度と考えるべきであろう）から、表上記の都区70%へとだんだん高くなる。箇所数で見ると都区・中核市・中都市とも必要でないの「1」を記入したのは、それぞれ1カ所であり現実的に緊急性を要する大変な問題であることを物語っている。

その他

この問題に関しては公民の差は感じられない。

問1-1-12 人口減少地域の対策

表No.52 地区別

人口減少地域問題は各地区の問題でない割には理解を示しており、対策の必要性に「3」「4」92%と保育の質の向上に劣らない高い数字である。将来的にこの問題が全国的になるという予想からかもしれない。特に北信越地方の高さがあげられる。

表No.53 所在地別

町村や小都市が抱える緊急問題であり「4」が80%に近いと言うことは早めの対応が望まれる。今まで何にも手をつけられていないことから、所在地としてこれも急務な問題であろう。

その他

この問題に関しては多少の差はあるが、公民の意識の差は感じられない。

(坂崎隆浩)

(2) 事業者指定制度について

社会福祉法の制定や介護保険制度の導入の影響、また、規制改革の名の下、保育所への民間参入が認められているが、今回の調査では、現在、社会保障審議会少子化対策特別部会で議論されている事業者指定制度について設問を設けてみた。

全国的にみると、13.8%が事業者指定制度はやむを得ないとし、73.5%が事業者指定制度はすべきでないとの回答である。

地域別にみると、関東地域の公営の回答で、やむを得ないという比率が高くなっており、都区部・指定都市、中核市の公営の回答で、やむを得ないという比率が高くなっている。

やはり待機児童が多く存在する地域では、皮膚感としてやむを得ないと感じているのではないかと伺える。

一方で、待機児童がいないような地域では、このような事業者指定制度を制定しても意味がないのではないかと回答も多く見受けられた。

少子化対策特別部会で議論されている事業者指定制度は、単に待機児童解消のためだけではなく、そもそも、制度改革の根幹である、公費をどこにどのように払うのかという問題に起因しているのではなかろうか。

また、事業者指定制度により、企業がより多く参入することで、保育の質の低下が懸念される記述も多い。確かにきちんと保育の質が確保された認可保育所を増やすことが一義的ではあるが、最低基準を満たしていても、地域の様々な実情により認可されないケースもあると聞き及ぶ。全国一律的に事業者指定制度を制定することは適切ではないと考えるが、待機児童を多く抱える地域についてのあり方は、まだまだ議論されるべきではないかと考える。

さらに付け加えれば、営利・非営利についての感覚の問題であるが、社会福祉法人は、財団・社団のような公益法人以上に「公益性」、「非営利性」を求められる存在として誕生した。今後も社会福祉法人をめぐる制度が様々に変化したとしても、公益性や非営利性をより高く求められているという原則は変わることはないであろう。また、公益とは、不特定多数の人々の幸福（利益）を追求することであり、非営利とは事業の利益を私（配当）しないことである。「非営利性」を「利益をあげない」と解釈するのは感情論であり、社会福祉法人は適正な利益をあげ、その事業から生ずる利益を公益性のある事業の継続・発展を目指すために使わなければならない。

非営利であるがゆえの社会的使命を、民間参入や事業者指定制度の議論のなかで再認識しなければならないと考える。

(3) 保育所の利用について

◎産休・育休明けの入園予約制度について

女性の就労進出とともに、育児休業制度の充実が求められている。今後予測される労働力不足に対応するためにも、制度そのものが有効に活用されなければならない。就労者にとってみれば、安心して休業ができ、安心して復帰できる環境を整えることは大変大事なことである。

厚生労働省の調査で、平成21年の待機児童数（2万5千384人）のうち、低年齢児（0歳～2歳）の待機児童数は全体の81.9%を占め、そのうち、特に1・2歳児の待機児童数が1万7千492人と多い。このことは、育児休業制度が広まりつつあることを意味していると判断できる。今後、3歳未満児の保育所への入所率を上げていくことが必要であり、そのことが待機児童解消に直結していることとあわせ、就労支援の観点からも、育児休業明けに対する安心感のある施策は大変重要であると考ええる。

そこで、産休・育休明けの入園予約制度というものがどのようなになっているのか調査した。

全国的には31.5%が入園予約制度がある（定着しているものと活用されていないものを含む）という結果に、思った以上に制度は存在していることがわかった。

地域的には、関東地域が19.3%が予約制度有で比率的には少なく、東海地域、中国・四国地域が43%ほどで予約制度有の比率が高くなっている。

また、人口別には、大都市ほど予約制度の実施率が低く、小都市、町・村にいくほど予約制度の実施率が高い傾向があることが伺える。

このことは待機児童の問題とも絡んでおり、予約制度を設けても、受け入れ枠が一杯で制度そのものが機能していかないという問題もあるのであろう。

また、予約で入園するまでの間の緊急的な優先入園をせざるを得ない状況もあるのではなかろうか。

しかし、冒頭に記したように、安心して就労できる環境づくりには、産休・育休明け入園予約制度は大変有効な手段となる。市町村の工夫・努力に大いに期待したい。

一方で、受け入れる保育所においては、予約で入園されるまでの間、枠だけを用意しておくことになり、経営的には職員配置の問題と合わせて厳しいものになる。

市町村の積極的な予約制度の導入の姿勢と、積極的に予約を受け入れる保育所への何らかの支援が必要ではないだろうか。

◎入園期日について

入園期日について調査を試みた。回答のうち、38%もの割合で、期日は自由になっていることに少々驚いた。地域的に関東地域は65.5%が毎月1日付け入園のみで比率が高いのは、これも待機児童問題に起因しているのであろうか。

保護者が保育所を利用する要因は様々であり、入園期日が自由というのは大変利用しやすいのではないと思う。

(4)保育料について

保育料徴収については、85%が市町村で徴収している。

パターンとしては概ね次の三種に分かれるであろう。

- ・市町村で徴収。
- ・市町村で徴収だが、保育所でも徴収できる。(滞納の場合など。)
- ・保育所で徴収。

保育料の徴収では、園での徴収は多くのところで困難と回答している。事務体制がしっかりしていないことが要因としてあげられている。

一方で、園で徴収しているところも8.8%ほどあるが、それほどの負担を感じていないことも伺えた。今後、社会保障審議会少子化対策特別部会で議論されている内容が行われれば、保育料の徴収を園で行う可能性が出てくる。

現金の取り扱いの煩雑さや事務体制の弱さだけの話であれば、園独自での口座引き落としや、システムを使っでの対応など、ある程度は可能であると思うが、保育料の決定の仕組みと同時に議論されなければならないのではないかと考える。

なお、園での徴収の方が滞納率は少なくなることは確かである。

(5)定員について

定員については、その意義からしても定員内での事業が原則と考えるが、待機児童解消施策として定員の弾力化運用が認められている。現在までの経緯は次の通りである。

- ・平成8年度……定員の5%超えまで認められる。
- ・平成10年度……定員の15%超えまで認められる。
- ・平成11年度……定員の25%超えまで認められる。
- ・平成21年度……10人刻みの定員区分創設。

平成8年といえば、前年から実施されたエンゼルプランの前倒しである「緊急保育対策等五か年事業」が始まった翌年であり、緊急保育対策等五か年事業で延長保育や一時保育、子育て支援活動等、保育所側が積極的に取り組んだ結果、保育所に対する期待が高まり始めた時期である。

今回の調査では、平成16年度から平成21年度までの5年間の定員の推移についてまず調査した。

71.1%は変わっていないが、16%が増、8%が減であった。そのうち、定員減をしていると

ころは小都市、町村が多く、少子化の影響は都市と地方とで格差がでてきていることも伺えた。

子どもの数というものはトレンドが取れないので予測は難しいが、保育所に通っている保護者の年齢を25歳から34歳までと仮定し、今後の数値を予測してみれば、15年後に23%減になるというデータもあり、子どもの数がそれと正比例するかどうかはわからないが、近いカーブは描いていくものと推測される。

現在、定員を超えているところは対応できるにしても、小規模定員の地方の保育所は存亡の危機にさらされる可能性がある。

定員増の数を見てみると、10人～19人の増が33.1%と最も多く、次いで、30人～39人の増が24.3%となっている。これは、平成21年からの10人刻みの定員区分で10人台増のところが増え、平成21年以前のところが30人台増のところが多いのではないかと推測される。

定員減についても、10人～19人の減が42.6%と最も多く、次いで、20人～29人、30人～39人の減が多く、10人刻みの定員区分が影響しているものと思われる。

10人刻みの定員区分については、ほとんどのところが良いことと実感しているようである。一方、定員減については、市町村の財政状況の問題もあってか、なかなかスムーズにできないことも伺えた。定員減をしたところは、定員の弾力化措置を受けられないという実態もある。

そもそも、定員が超え続けていること自体が異常事態であり、10人刻みの定員区分を有効に使い、定員という概念をもう一度見つめなおさなければならないのではないかと考える。その上で、定員で経営上足りない部分について、しっかりと議論していくべきではないかと思うのである。

(高橋英治)

(6) 過疎地域、都市部の保育需要等について

* 公立保育所の民営化をどう思うかについての意見

公立保育所の民営化についての意見は当然、される側の公立保育所の意見と、する側の私立の保育所の意見は異なるところが多いと思ってはいたが、おおむね公立保育所は賛成、私立保育所も賛成の意見が多かった。公立保育所の所長自身でさえも、公立保育所の民営化は理解されてる方々も多少はおられた。そういう意見の持ち主の公立保育所の所長は、民営化については理解されながらも、私立保育所が経営面の事ばかり考えないで、園児の処遇等の改善にも私立保育所は興味を持つよう指摘しておられた。

* 合併の園域拡大で、以前と比較した場合の利用者の状況

調査に当たった私立保育所の数が少ないかもしれないが、園域の拡大についてはあるかもしれない。しかしながら、それが単純に利用者の増加につながる保育所の数はそう多くなかった。これは、公立保育所の民営化を受け持った私立保育所が巷間言われるように、数自体がそう多くないし、公立保育所の民営化がなされる地域は、すでに少子化地域になっており、利用者の増加は単純には無いように思われる。

* 都市部の保育需要は増加し、地域では過疎化が進む中、各市町村にどのような施策を望んでいるか。

まず設問は6-3において①保育所の適正配置、②保育所定員数の柔軟な見直し、③地域の保育機能の維持が設けられているが、この設問に対しては都市部、過疎化地域の保育所のほとんどが満遍なく①から③までを選択されている。そして6-7において各市町村と各保育所との連携のための方法が有効だとの設問があるが、この答えも1と2の答えがほとんどだった。この中で具体的にどのような施策を望んでいるかが、私も非常に興味をもっていたが、この設問の回答の大半が1と2に収まってしまって、それ以外の他の具体的施策を書いた園はほとんどなかった。このように都市部の保育所も、過疎化地域の保育所も、具体的な施策というものを持ち合わせてなく、ただ単に答えにあるように、行政との勉強会と我々の要望を行政側に出したいという答えがほとんどだった。これを要約すると、都市部の保育所においては、保育所の適正配置と保育所定員数の柔軟な見直しを望んでいるし、過疎化の保育所においても保育所の適正配置と、保育所定員数の柔軟な見直しを、それともう一つ地域の保育機能の維持を望んでいるところがほとんどであった。また、待機児童の問題では答えがいくつかあったが、この待機児童の問題はあくまで、都市部の一部の問題であるという回答が当たり前のようであった。それよりもこの少子化を食い止めたいという保育者が多いのはごく当たり前の考えだ。また、この少子化等の問題に関しては、ただ単純に行政対保育所の問題と捉えずに社会全体の問

題と意識していき、企業等も含めて子育てしやすい環境を作っていく体制づくりが必然的に必要になるという素晴らしい意見も多かった。

***待機児童の増大、過疎化等、様々な問題が保育所を取り巻いている中、市町村はそれぞれの問題にどのように対処しているか。**

この設問に対しては、自治体自身の問題意識が強くなったが全国的に見ても、約4割以上となっている。またその反面、従来と変わらないという自治体も3割にのぼっている。この傾向は、特に都市部の公立保育所の所長自身が、自治体の問題意識が強くなったと答えている。しかしながら、眺めていると自治体の具体的な施策は見えてこないように思われる。この自治体の具体的な施策があまり見えないため、約3割の保育所が自治体は全然従来と変わっていないと思うのではなかろうか。また、自治体が我々保育所の要望をよく聞いてくれるという答えは全国的に見て約8%の回答があった。特に顕著なのが北信越と九州地区であった。これに関してはあまり地域的な差異はないように感じた。

***現在の市町村の少子化等の問題意識は以前と比較してどうか。**

この設問に関しては、前の設問と同じようなところがあるが、意識が非常に高いというのは4割以上が意識が非常に高く、従来と変わらないが4割弱の回答である。そもそも自治体の意識がそんなに早く変わらなないと、私は思っていたが、この凄まじい少子化の波が自治体自身にも及び、公立保育所の民営化どころか、役所つまり自治体同士の合併におよんでいるこの現状を役所も見て、問題意識が高くなっているのだと分析する。

***様々な保育所を取り巻く問題を解決するために、保育所自身はどのように対処すべきか。**

この設問に関しては、保育所自身も意識を高めるべきだという答えが5割強で、保育所はいろいろな要求を行政にすべきだというのが2割、今の状況で精一杯だという答えは1割である。この中で保育所自身の問題意識の向上を指摘されているが、多くの保育者自身が少子化等の問題については危機意識が高くなっていることは、喜ばしいことだと感じる。また、保育所はいろいろな要求を行政にすべきだという答えが2割あるが、これは従来の公立、私立を含めてあまり行政に対して保育のよりよい施策を求めてこなかった、我々自身の問題かもしれない。また、今の状況で精一杯だという答えの中には、日常業務の煩雑さが昔に比較して増してきており、事務員等のいない保育所ではそう感じておられるのが、手に取るように見える。この問題に関してだけ言えば、公立保育所の所長の意見だが、「運営費が一般財源化して、公立保育所でも運営が非常に厳しくなり大変だ」という意見があり、「小泉行政改革に断固反対する」という興味深い意見もあった。全体的に見れば様々な保育の諸問題に関しては、まずもっ

て保育者自身がそれを感じ、意識を高めてこそ行政に対して意見が言えるし、ひいてはよりよい保育制度等の意見も言えるのではないかという答えも多かった。

***各市町村と各保育所の連携を強めるためにはどんな方法が有効か。**

この設問に関しては5割強が行政と一緒に勉強会等をしたいとの回答である。これに関してはやはり都区部・指定都市等の地域は5割弱であるが、町村の地域の保育所に関しては6割弱の要望がある。この意識はやはり小さな町村と都市部の違いだと思うが、地域の小規模な保育所は各自治体の言うとおりではないが、各自治体と各保育所は一身同体のような関係が伺える。この一身同体のような関係は良いときは良いが、保育所にとって悪い事があってもなかなか言えない事態もあることが予想される。一つの回答があったが、「勉強会をしてもいいけれど、お互いに違う立場をしっかりと認識し、お互い切磋琢磨するような勉強会が一番の理想だろう」という意見があった。次に我々の要望を行政側に出したいという回答はやはり中核市や都市部が多いが、これは中・小都市部までも3割弱の回答があったが、やはりというか町村部の保育所に至っては2割弱にとどまった。

やはり前述したように、町村部の保育所は都市部の保育所と比較して自治体とは密接な関係が伺える。それをただ単に良いことだと捉えるか、悪いことと捉えるかは意見が分かれることだと考える。我々の立場、行政の立場等をお互いに認識し、いろいろな勉強会をし、様々な問題に直面している保育所の現状を、しっかり行政にも把握してもらいながら、地域としての子育て支援基地の保育所として役割を果たしたいと考える。

(松本兼一郎)

(7) 認定こども園について

7-1 認定こども園についてどう考えているか

認定こども園が制度化されてから3年目を迎えている中で、認定こども園についてどのように理解し考えているかを設問したものである。回答者の92.5%が所長、4.3%が主任または保育士であり、保育現場の立場で認定こども園を考えた回答結果である。

(1) 公営保育所と民営保育所で大きな相違

回答結果をみると、公営保育所と民営保育所で大きな違いが見られた。公営保育所は認定こども園について概ね肯定的に捉えているが、民営保育所では多くが否定的で疑問に感じているという結果となった。

① 公営保育所では肯定的

公営保育所では「保護者に便利38.3%」、「認定こども園があっても良い32.3%」「子育て支援の拠点としての充実した機能が期待できる26.8%」、「保育と教育が一体的に行われて良い25.6%」の順に肯定的に考えていて、認定こども園に対してかなり理解を示していることがわかる。しかしそうした反面、幼稚園と保育所が一元化施設として完全に統一されることについては、17.3%と最も低率であり、幼保の完全一元化には賛成できかねると考えていることがわかる。

公営保育所について地域的な特徴をみると、北海道・東北地区と北信越地区で「保護者に便利」が両地区ともに50%と高い割合を示している。また中国・四国地区では「認定こども園があっても良い」が43.6%と高い割合を示し、つづいて関東地区の39.1%が全国平均を上回っている。

一方、所在地区分でも特徴がある。「保護者に便利」と回答している割合をみると、人口規模の小さな町・村や小都市A・Bにおいて40%を超えているのが目立つ。また、「認定こども園があっても良い」と考えている割合については、都区部・指定都市40.5%、中都市39.2%が全国平均を超えている。

② 民営保育所では否定的

肯定的に捉えている公営保育所に対して、民営保育所では否定的で疑問視する考えをもつ回答者がかなり多い。

最も多くの回答が寄せられたのは、「子どもの最善の利益の保障への疑問」であった。公営保育所が35.1%に対して、民営保育所は61.8%とかなり高い割合で、最善の利益が保障できるかどうか疑問に思っているという結果となった。その次に多い回答は「認定こども園については否定的」46.2%で半数近くに及んでいる。その後に「保護者に便利20.1%」「認定こども園があっても良い15.3%」が続き、「幼保の完全一元化」「子育て支援の拠点としての充実した機能

が期待」については、ともに8.4%と低率であり、公営保育所が「幼保の完全一元化17.3%」、「充実した機能が期待26.8%」と比較すると、その回答内容に大きな相違がみえる。

民営保育所について地域的にみると、認定こども園を否定的に考えている割合は、西高東低の傾向を示している。「認定こども園については否定的」では前述したように全国平均が46.2%に対して、北海道・東北地区35.9%、関東地区43%、東海地区37%と東海地区以北においては平均を下回っているが、その他の地域においては、北信越地区58.1%、近畿地区48.6%、中国・四国地区46.4%、九州地区52.6%と平均を上回るという違いを見せている。

所在地区分では、とくに町・村で特徴が見られる。「幼保の完全一元化」に賛成の意見についてみると、全国平均11.6%に対して町・村では20.8%を示し、町・村では少子化や財政的な理由からであろうか、幼保の完全一元化に対して理解を示している割合がやや高い。

また、「保育と教育が一体的に行われるから良い」と考えている割合も町・村では20.8%と、他の都市区分と比べて高い傾向にある。また認定こども園を否定的に考えている割合についても35.4%で、そのほかの都市区分と比較すると最も低い。このように町・村では認定こども園をやや肯定的に捉えている傾向にある。

(2) 「子どもの最善の利益の保障」については公営私営ともに疑問視

認定こども園については、概ね公営保育所が肯定的で、民営保育所が否定的であることは調査結果から明らかになった訳だが、そのような中で公営・民営ともに共通していることは、子どもの最善の利益が保障できるかどうか疑問に感じていることである。公営保育所が35.1%に対して民営保育所が61.8%と大きな隔たりはあるものの、公営保育所の回答で2番目に多いという結果からみても、公営保育所においても子どもの最善の利益保障について疑問視していることがわかる。

公営保育所では都区部・指定都市および中核市において、最善の利益の保障について疑問に感じている割合が最も高く40%を超えている一方で、町・村では24.4%と最も低く、都市規模によって考え方が異なる。

地区別にみると、公営保育所では地域による大きな相違はみられないものの、民営保育所では地域によりかなりの違いがみられる。北信越地区で79.1%、近畿地区では70%とかなり高い割合で子どもの最善の利益の保障について疑問に感じている。一方、北海道・東北地区では47.4%、関東地区では57.9%と平均を下回っているが、回答項目の中では最も高い順位となっている。

7-2 認定こども園普及の必要性について

今後、保育分野においても制度・規制改革が進む可能性が高く、認定こども園の普及が進行

するものと思われる。本設問は認定こども園の普及についてどのように考えているかを聞いたものである。

「今後ますます普及させる必要がある」と回答した割合は20.1%であり、公営保育所が33.2%、民営保育所が12.5%と公営保育所が20ポイント以上も高い結果であった。

それに対して「これ以上増やす必要はない」と考えている割合は68.2%と7割近くにも及び、公営保育所が51.1%、民営保育所78.2%と民営保育所がとくに高い割合を示しているものの、公営民営ともに過半数の保育所で増やす必要はないと回答している。

地域別では、九州地区において「普及の必要性がある」と考えている割合は11.4%と低く、反対に「増やす必要がない」は83.1%と極めて高いのが目立つ。また、所在地区分で見ると、いずれも「増やす必要がない」と考えている割合が高い点は変わらないものの、都区部・指定都市など大きな都市では「増やす必要がない」と考えている割合は、全国平均を上回っている。一方、町・村や小都市Bなど人口規模の小さな市町村においては反対に「普及の必要性がある」と考えている割合が全国平均よりも高い傾向がみられる。

7-3 普及の必要性がある理由

「認定こども園を普及させる必要がある」と回答した20.1%の保育所に対して、その理由を聞いたものであるが、「地域や保護者の多様なニーズに対応できる機能をもっているから」と回答した割合が最も高く56.7%、つづいて「待機児童の解消になるから18.7%」「二重行政の簡素化が図れるから16.4%」という結果となった。公営と民営の間には大きな違いはなく同様な傾向がみられた。

認定こども園は、保育に欠けることの有無を問わず入園可能であり、一時預かり保育や子育て相談ならびに保育園開放など地域の子育て支援も義務づけられていて、多様なニーズに対応できる機能を備えている大変便利な施設であることから、普及の必要性を感じている保育所関係者にとっては、その機能を評価するのは当然といえよう。

地域区分別、所在地区分別においては、集計数も少なく特筆するほどの相違は見られない。

7-4 普及の必要性がない理由

「認定こども園を普及させる必要はない」と回答した68.2%の保育所に対して、その理由を聞いたものであるが、「子どもの最善の利益が保障されるとは思えない」が45.2%と最も高く、つづいて「保育所と幼稚園とは理念や機能が異なり一体的運営は困難である」が36.7%となっている。

自由記述欄にも多くの理由が述べられていた。「幼稚園の救済対策だから」「メリットが感じられない」「福祉的要素が希薄になるから」「根本的な考え方が理解できない」「カリキュラ

ムに無理が生じる」「子どもの立場にたっているとは思えない」「保育所を充実することが先決」「職員の勤務体制が困難」などが書かれていた。こうしたことは、認定こども園制度への理解不足に加え、認定こども園がまだ少数で実態がよくわからないことが要因ではないかと考えられる。

7-5 認定こども園への財政支援について

国では認定こども園の普及促進を図るために制度の検討を行い、重要課題の一つとして、財政支援の必要性について具体的な検討に入るようになった。そこで認定こども園への財政支援について設問したものである。

「財政支援については最低基準などを十分に考慮した上で慎重に対応すべきである」と回答したものが最も多く47.5%であった。財政支援をするからには保育の質の確保は欠かせないということであろう。とりわけ九州地区、中国・四国地区、関東地区においては50%を超えており全国平均を上回っている。また、九州地区の公営保育所では72.4%ときわめて高い結果となっている。

つづいて「認定こども園への財政支援は保育所の財政支援を後退させる心配がある」が25.5%となっているが、とりわけ民営保育所で高い割合を示していて、公営保育所の14.4%に対して、民営保育所は32%と18ポイント上回っている。民営保育所としては、財政問題は経営を大きく左右する重要な問題だけに、民営保育所予算が認定保育園に回ってしまうことを懸念したからであろう。とくに北信越地区の民営保育所では48.8%と高い。

7-6 認定こども園へ移行する可能性について

この設問に関しては公営保育所と民営保育所との間には大きな違いがみられる。「市町村の施策や法人の意向によるため分からない」という回答が公営保育所59.1%に対して、民営保育所では20.1%と低い。公営保育所においては、移行するかどうか保育所の段階では具体化していない限り見通しが立たないということであろう。

「移行を全く考えていない」という回答については民営保育所が58.7%に対して、公営保育所では22.4%とかなり低い。民営保育所では回答者が経営者という可能性もある上、一法人一施設の経営が多いために、移行の可能性について将来の見通しが明確に示せるからであろう。

すでに移行を考えている割合については、「近々に移行」が1.5%と少数にとどまっているものの、民営保育所の0.6%に対して、公営保育所では3.2%が近々移行する計画になっていると回答している。また「将来は移行を考えたい」は2.1%、「財政支援、手続きや事務が簡素化すれば考えたい」7.6%と少数ながらも、今後、移行する保育所が出てくることが考えられる。地域別にみると、北海道・東北地区で、近々に移行が3.2%、将来は移行を考えている割合が

2.4%と、他の地区に比べて高い。

7-7 所在する市町村における設置の状況について

所在する市町村内における認定こども園の設置状況について聞いたものだが、「とくに設置の計画はない」が44.4%、「わからない」が36%、「近々設置される計画がある」は11.6%であった。近々設置される計画については、北海道・東北地区が16.9%、関東地区14.8%、東海地区12%、近畿地区11.7%が全国平均を超えている。所在地区分でみた場合では、中核市15.2%、小都市A13.4%、都区部・指定都市12.5%、中都市12.2%が全国平均を上回っていて、町・村や小都市Bなど小規模な市町村では、設置の計画が少ない。

7-8 設置が計画されている認定こども園の類型について

設置が計画されている場合における認定こども園の類型については、当然のことながら幼保連携型が最も多くて45.5%であった。つづいて幼稚園型23.2%、保育所型13.1%、地方裁量型4%の順となっている。

設置の計画について公営と民営を比較すると、幼保連携型が最も多くて、公営の計画がやや民営を上回っているものの公営と民営に大きな相違はみられない。また保育所型では公営の計画が民営を大きく上回っている。一方、幼稚園型と地方裁量型においては民営の計画が多く、公営は少ないという結果であった。

(太田嶋信之)

(8) 家庭的保育事業

家庭的保育事業は待機児童解消を目的として、保育に欠ける乳幼児を保育士・看護師資格を有する保育者が、居宅等において保育所と連携を図りながら保育を実施する事業である。保育者の居宅等とは自宅、借入部屋（マンション・空室等）も含まれ、保育実施における改修費・賃借料補助金の予算化も検討されている。待機児童解消とする一方、人口減少による子ども集団の形成が困難な地域等での、小規模保育サービス機能による活用が期待される事業である。

しかし、平成12年度から特別保育事業としているものの、認可保育所等での取り組みには至っていない。家庭的保育の児童福祉法への法制化は平成22年4月から予定されており、今後の新たな事業・保育方法のあり方として、検討のために調査項目として取り上げた。

1. 事業内容の認識

	総 計	知っている	詳しい内容を 知りたい	事業を始め て知った	関心がない	未回答
全国合計	850 (100%)	369 (43.4%)	184 (21.6%)	195 (22.9%)	68 (8.0%)	34 (4.0%)
・ 公営	313 (100%)	117 (37.4%)	86 (27.5%)	89 (28.4%)	10 (3.2%)	11 (3.5%)
・ 民営	537 (100%)	252 (46.9%)	98 (18.2%)	106 (19.7%)	58 (10.8%)	23 (4.3%)

家庭的保育事業についての認識について、「知っている」が43.4%、「事業を始めて知った」が22.9%と、「知っている」が「始めて知った」の約2倍であった。そして、「詳しい内容を知りたい」が21.6%に対して、「関心がない」が8.0%との回答から、この事業についての関心があることが伺える。

地域別では、「詳しい内容を知りたい」が北信越28.4%、北海道・東北28.2%と地方での関心が高く、関東19.3%、近畿19.1%と都市部では低い傾向にある。地方では人口減少による対策として関心を持ち、都市部では待機児童による影響によるものか、関心は低くなっている。公私別では公営27.5%、民営18.2%と公営の関心の高さが上回り、町・村では公営での取り組みを模索しているように推察される。

2. 家庭的保育事業の取り組み

	総 計	すでに実施	今後保育所 実施で検討	今後連携保 育所で検討	検討しない	分からない	未回答
全国合計	850 (100%)	14 (1.6%)	39 (4.6%)	39 (4.6%)	325 (38.2%)	392 (46.1%)	41 (4.8%)
・ 公営	313 (100%)	13 (4.2%)	5 (1.6%)	10 (3.2%)	85 (27.2%)	182 (58.1%)	18 (5.8%)
・ 民営	537 (100%)	1 (0.2%)	34 (6.3%)	29 (5.4%)	240 (44.7%)	210 (39.1%)	23 (4.3%)

取り組みの現状は、「すでに実施」が1.6%、「今後実施を検討」4.6%、「連携保育所で検討」

4.6%で、合計10.6%に過ぎない。「検討しない」が38.2%、「分からない」が46.1%で合計84.3%を占め、認可保育所での取り組みには至っていない。

「すでに実施」は、公営が13箇所、民営は僅か1箇所であるが、今後検討するとしているのは「すでに実施」「連携保育所の検討」を合せて公営18箇所に対し、民営は35箇所となっている。これは当初の取り組みは公営が実施していくが、民営での関心があることから今後この事業の運営の期待も伺える。しかし、「検討しない」が38.2%（公営27.2%、民営44.7%）という結果もあり、保育所の全体的な取り組みには時間を要すように思われる。

「分からない」「未回答」が合わせて50.6%と半数を超えており、家庭的保育の事業内容が伝わっていないように思われる。

3. 今後の実施又は検討する理由

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| ・待機児童解消（5施設2.7%） | ・人口減少による（5施設2.7%） |
| ・現保育所との連携のしやすさ（6施設3.3%） | ・施設整備の必要なし（3施設1.6%） |
| ・その他（3施設1.6%） | ・未回答（162施設88.0%） |

家庭的保育事業を「すでに実施」「今後検討する」とする理由として、市町村における保育所の待機児童、定員割れ、そして、今後の人口減少や出生状況など地域事情は異なるが、検討を模索しているかのように思える。しかし、「検討しない」とする民営保育所も多く、保育所現状としては定員の超過入所に加えて特別保育の対応に追われ、新たな保育サービスを検討する余裕がないように思われる。

「実施又は今後検討する」理由の回答は、850施設のうち22施設の11.9%（その他を含む）で、162施設の88.1%が未回答であった。問8-1の事業内容の「知っている」43.4%については、事業の名称は知っているが詳しい事業内容まで分からず、検討するまでには至っていないと推測される。

4. 検討しない理由

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| ・定員増を実施したばかり（4施設5.1%） | ・場所、整備の不安（13施設19.1%） |
| ・職員派遣の不安（9施設13.2%） | ・財政支援の不安（6施設8.8%） |
| ・保育内容の不安（15施設22.1%） | ・職員の孤立、代替が不安（13施設19.1%） |
| ・制度が分からない（7施設10.3%） | ・その他（11施設16.2%） |

検討しない理由についての回答も850施設中68施設8%に留まっている（複数回答可のため回答の総数は78）が、理由として小規模保育による保育内容の不安15施設、職員の孤立・代替の不安13施設、場所・整備の不安13施設があった。大集団の保育所と小規模集団における保育内容・職員に関しての不安があるようである。

少数職員での長時間開所のローテーションが困難、家庭的保育は主として3歳未満児を対象としているものの、子どもの集団が形成できない不安があるようである。こうした職員に関する不安、子どもの集団形成等に対する不安は認可保育所との連携によって不安の解消に繋がらないだろうか？

(東ヶ崎静仁)

(9)〈民営保育所のみ回答〉地域子育て支援事業「社会福祉法人の認可」及び「保育所における社会福祉法人会計基準の適用について」

・地域子育て支援事業（子育て支援センター型・ひろば型・児童館型）を実施しているか

民営保育所において、このたびの調査では、実施している24.8%。実施していない59.8%。実施していたがやめた3.9%。実施する予定がある1.5%。無回答10.1%であった。

地域区分別にみると、東海、近畿、九州地区の実施率が低く、北海道、関東、中国地区では平均を上回った実施率で、特に北信越では37.2%の実施率であった。

また、中都市、小都市、町・村で実施率が高く、大都市ほど低くなっている。ただ実質的には地方になるほど保育所の数が少なく、たとえば町・村で一か所しかない保育所に一か所事業指定があれば100%ということが考えられ、結果的に実施率があがったと思われる。

実施率からすれば、大都市になるほど保育所の運営するこの事業でのサービスを受ける割合は少なくなると考えられるが、ひろば型や児童館型でのバックアップがされていると思われる。

地方においては、保育所の運営する子育て支援センター型が圧倒的に多く、小都市になるほどこの事業に対する必要性はより大きくなると考えられる。

・法改正に伴う定款変更等の対応について

平成20年12月に「児童福祉法等の一部を改正する法律」が成立し、平成21年4月1日より地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業のいずれか若しくは両方の事業を行っている場合には定款変更が求められ評議員会の設置、また経理区分も3年以内に義務化されることとなった。

このたびの調査では、評議員会を設置して対応しているが12.8%、設置する予定が38.3%、評議員会を設置していたのですでに定款変更をして実施しているが13.5%となっており、約65%程度が法改正に対応し、実施しようとしていることが見受けられた。

一方、現状のまま実施できる猶予期間の3年ほどは従来通りの対応で実施する園は21.8%。その他の対応13.5%となっている。

・事業を実施していたがやめた又はやめる理由

猶予期間3年は実施してみるとその他の対応を合わせると、35.3%になる。これは新たな制度上の変化に対応することへの困難さに不安や不信を抱いており、子育ての支援拠点としてこれまで地域に関わりを持ちながら実施してきたこととの整合性との狭間で現場に混乱を生じていると思われる。とりわけ、その他の対応に関しての内容は、経済的な要素が大きく、採算がとれないためこの事業からやむなく撤退するが大半であった。

・法改正で事業を断念した理由

法改正に対応できないとして事業の継続を断念したところは57.1%であるが、地方自治体単独補助を受けて事業継続19.0%、補助は受けず園独自で実施が4.8%となっている。

地域的にはあまり差異はない。また、このたびの法改正で、評議員会の設置義務が困難であると回答したところは66.7%であり、とりわけ一法人一施設の場合、事務量の煩雑さに対応できず、そこに人員を配置するよりも、子どもたちの育ちにしっかりと向き合いたいという意見も頂戴した。保育所自身が作業量の増加に対応しきれず、在園児の処遇とも鑑み、撤退を選択せざるを得なかった保育所もあることは事実である。

地方において子育ての拠点がなくなることは、若い世代のバックアップがなくなっていくこととなり、他の機能の補完がなければ、子育て不安は増大し、今後ますます少子化が進む要因の一つとなるであろう。

(10)〈民営保育所のみ回答〉一時預かり事業「社会福祉法人の認可」及び「保育所における社会福祉法人会計基準の適用」について

・一時預かり事業を実施しているか

このたびの調査で、民営保育所においての一時預かり事業の実施は、38.2%。実施していない44.9%。実施していたがやめた9.1%。実施する予定がある2.2%。未回答5.6%であった。

地域区分別に実施率を見ると北信越地区が67.4%、ついで近畿地区が44.3%となっているが、都市の大小における差異はあまりないと思われる。

・法改正に伴う定款変更等の対応について

評議員会を設置して事業を実施しているところは9.8%。評議員会設置予定28.8%。定款変更をして事業実施が17.6%となっている。設置猶予期間3年はこのままで実施は28.8%。その他の対応12.2%。未回答2.9%である。

地域区分別では、猶予期間3年はこのまま実施が近畿32.3%、中国・四国地区47.4%、九州地区40.5%と平均より高くなっているのが特徴的である。都市の規模による差異はほとんどない。

・事業を実施していたがやめた理由

法改正による事業の継続断念が49%となっているが、地方自治体単独補助を受けて22.4%が継続して実施しており、園独自で実施も24.5%となっている。特に、関東地区33.3%、東海地区16.7%が法改正等に対応せず園独自で継続して実施しており、他地区はこの度の調査上では見受けられなかった。

・法改正で事業の継続を断念した理由

経営的に困難であるが70.8%、評議員会設置が困難であるとの理由が54.2%（複数回答可）となっており、子育て支援拠点事業と異なり一時預かり事業においては評議員会設置や定款変更などよりも、経営的に成り立たないことで断念した理由が圧倒的に多かった。

地域区別にみれば、関東地区は経営的に困難であることを理由に断念したところはない。全国的には都市の規模による差異は見受けられない。

(11)〈民営保育所のみ回答〉今後の子育て支援拠点事業・一時預かり事業について

・望ましいスタイルについて

一法人一事業の保育所や小規模型で地域のニーズに対応している所には、定款変更・評議員会は義務化しなくてもよいように配慮してほしいが21.0%で最も多く、次いですべての保育所・すべての利用者に対応できる仕組みを望む声が11.4%であった。さらに一時預かり事業では、利用者数の制限を緩和して、少なくとも従来のように利用者数×単価であれば継続して運営が可能という声は大きかった。

地域区別や、保育所の規模による差異はなく、全国平均してほとんど変わらずに同じような要望であった。

・維持継続が困難と思われる理由

複数回答により調査をしたが、本来の事業と経理区分されることにより経営が成り立たなくなることに對する不安が51.0%、小規模園や法人一事業の施設には評議員会設置の負担が大きいが44.9%、保育所自体が子育て支援に関する様々なニーズに応えていくことが、新保育所保育指針にも示されているので、入園児の保育の質や子育ての支援を担保するのに精一杯が34.5%、さらに第二種社会福祉事業である保育所には事務長が設置されておらず提出書類等の煩雑さに対応できないとの理由が30.9%、今まで利用していた親子との関係もあり、すぐには廃止できないが、補助を受けず単独で事業を実施しても、財源の保証がないが30.2%であった。

全国的にみても、経理区分されることによるそれぞれの事業における経営不安が圧倒的に多く、それに伴う財源の保障がないことへの不安感は顕著であった。なお、大都市における保育所においては、不安感が多少薄れるが、小規模の地域になるほどその不安感は増大している。

（島田教明）

I—C 研究員の考察

1. 高橋 一弘 研究員による考察

1. 調査協力園の民営保育所の増加と所在地区別割合の変化について

今年度の調査協力園の経営主体別割合は公営36.8%、民営63.2%だったが、これを5年前の改正保育制度施行の実態及び保育所の運営管理に関する調査研究—平成16年度—と比較すると、公営46.3%、民営53.7%の比率となり、今回の調査の方が民営の占める割合が高くなっている。調査は全国保育所数の10分の1抽出によるもので、その回答施設数となるため正確な比率を表すものではないが、公営保育所が減り民営保育所が増える傾向がみられた。参考までに、厚生労働省の調査から、平成16～19年の経営主体別保育所数を表1に示しておく。これによると、平成16年10月1日現在、全国の保育所数は22,494か所ありそのうち公営12,013で53.4%、私営10,481で46.6%だったものが、平成19年には全国22,838か所のうち、公営11,240で49.2%、民営11,598で50.8%となり、この4年間で公営が4.2%減りその分民営が増えていることが分かる。

表1：経営主体別保育所の施設数と割合〈参考〉

区 分	施 設 数 (%)			在所児童数 (人)
	公 営	民 営	計	
平成16年度	12,013 (53.4)	10,481 (46.6)	22,494 (100)	2,090,374
17	11,752 (51.9)	10,872 (48.1)	22,624 (100)	2,118,079
18	11,510 (50.7)	11,210 (49.3)	22,720 (100)	2,118,352
19	11,240 (49.2)	11,598 (50.8)	22,838 (100)	2,132,651

(資料：厚生労働省「社会福祉施設等調査報告」より)

調査協力園の所在地区別の割合についても平成16年度と21年度を比較してみたところ、平成16年調査では公営保育所の43.8%を町村が占めていたが、21年調査では24.9%と約20ポイント減っている。反対に小都市Aは16.4%だったのが26.8%へと約10ポイント増加している。民営保育所も16年調査では町村が25.1%を占めていたのが、8.9%に減っている。全国10分の1抽出の調査に対する回答の比較であるが大きな変化が見て取れる。このような変化の要因の一つとして、市町村合併が考えられるであろう。

参考として表2に全国における市町村合併件数を示した。平成16年度の合併件数は215件で合併関係市町村数は826と、多くの市町村で合併が進められた。翌17年度には全国各地で最多の325件の合併が行われ、合併関係市町村数は1,025に及んでいる。最終的には、平成11年3月31日現在568あった村が、平成22年3月31日には187に減り、そして1,994あった町が770に減り、それに代わって670だった市が785へと増えることとなる。これにより全国の自治体数も3,232から1,742へと、数にして1,490と大幅に減ることとなる。

ここ数年急激に進んだ市町村合併は、地域の保育所にも大きな影響を与えている。とりわけ合併の対象となった小規模の市や町村の保育所を取り巻く環境の変化は大きかったのではないだろうか。小規模の市町村はまた少子化や過疎の進む地域でもある。

表2：市町村合併件数〈参考〉

	件 数	合併関係 市町村数	市町村数	
			前年度末	当年度末
H11年度	1	4	3,232	3,229
H12年度	2	4	3,229	3,227
H13年度	3	7	3,227	3,223
H14年度	6	17	3,223	3,212
H15年度	30	110	3,212	3,132
H16年度	215	826	3,132	2,521
H17年度	325	1,025	2,521	1,821
H18年度	12	29	1,821	1,804
H19年度	6	17	1,804	1,793
H20年度	12	28	1,793	1,777
H21年度 (H22.3.31まで)	21	56	1,777	(1,742)
計	633	2,123		

(出典：総務省HP『合併相談コーナー』表：「市町村合併件数」)

不況が深刻化する中で今年度は保育所の待機児童の問題がクローズアップされた。待機児童問題は確かに都市部における保育の大きな問題であるが、その一方で少子化の進む地方、過疎地での保育問題も忘れてはならない重要な課題である。今回の調査ではこういった過疎地域に関する調査項目も盛り込んだ。今回の調査の中から、先に述べたような公営保育所の民営化に関連する項目、市町村合併に関連する項目及び過疎地域の保育需要に関する項目を取り上げ、さらに考察をするとともに、調査票の自由記述欄からもそれぞれの項目に関連する意見を取り上げてみよう。

2. 新たな保育の仕組みについて

問1-1では平成21年2月に提示された「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」（第一次報告）の内容に示された多様な考え方について、12項目に整理し、その必要度を「1必要でない」～「4必要である」の4段階で回答してもらった。その結果、賛同率が高かった項目は、①「保育の質の更なる向上」（77.2%） ②「人口減少地域の対策」（70.8%） ③「現行の運営委託費の充実・改善」（70.2%）の3項目に対する「4必要である」との回答だった。

①の「保育の質の更なる向上」については、全体にとっても高い数値を示した。どの地域、所在地別でも必要であると答えていて、「3」と併せると94.5%となり、意識の高さがうかがえる。

②の「人口減少地域の対策」について、回答の分布を所在地区別に見てみると、「小都市B」76.4%や「町・村」78.6%と関心は高く、両者とも平均を超える回答率であった。加えて「都区部・指定都市」でも66.4%が必要と答えており都市部でも関心が高い様子がうかがえる。人口減少地域の対策は地方だけの問題ではなく、今後一層進行するであろう少子化の問題とも重なり都市部の共感も得ているのではないだろうか。

一方「待機児童の解消」の項目について「4必要である」と答えたのは合計で58.4%だった。こちらは所在地区別にみると差が生じており、「都区部・指定都市」では平均70.3%と高率であるのに対して「町・村」では51.6%とやや低い。町村では場所によっては少子化に伴う定員割れの現状も起きてきており、実際の問題に対する切実度による意識の差が回答に生じているといえよう。自由記述の中から人口減少地域の意見をひとつ紹介してみたい。

認定子ども園・保育ママ事業・企業参入・一時保育の二種事業化、いずれも待機児童を多く抱える都市部において“これを解消する”ということに限定して考えると有効な施策と思われるが、過疎化、少子化が進んで、公設民営化や定員割れの生じている保育所が多く、財源のない地方などについては如何なものか。このような地方には企業の参入は断固として賛成し難いものであり、また、一時保育の二種事業化は極少数のニーズにこたえるといった小規模の運営を行っている保育所にとっては待機児童解消というよりも反って運営を鈍らせるものである。現に「一時保育をやめた。」という施設も出始めている。

… 中略 …

日本全国どこで暮らしても子どもの健全な成長を保障するのであれば、待機児童解消主導の施策だけでなく、地方には地方に相応しい都市部と分離した施策が必要である。

3. 定員の推移について

問5-1では平成16年度～平成21年度の過去5年間の定員の推移について尋ねている。全

体の回答の割合は「変わっていない」が71.1%、「定員増している」16.0%、「定員減している」8.0%、「その他」2.2%、「未回答」2.7%だった。これを所在地区別に見てみると、「変わっていない」が高かったのは、「都区部・指定都市」の民営で83.5%、次に「中核市」の公営で81.5%である。「定員増している」の項目を所在地区別にみると「都区部・指定都市」の公営が27.0%、続いて「中核市」の民営が24.7%と高い数値となっている。「都区部・指定都市」「中核市」「中都市」までは定員が「変わっていない」と「定員増している」が高い数値となっていて、「定員減している」は平均以下であるのに対して、「小都市A」「小都市B」「町・村」と規模の小さい都市では「定員減している」が増加傾向にある。「定員減している」が最も高いのは「小都市B」の民営で14.3%、次に「町・村」の公営が12.8%と続く。「小都市A」以下の小規模な自治体では、「変わっていない」が7割弱あるものの、「定員増」もしているが「定員減」も「定員増」より多く行われており、小規模な自治体での定員の増減をめぐっては振幅の大きな変化がある様子がうかがえる。地域区別で「定員減している」の項目が高い数値となっているのは「北信越地区」の民営が18.6%と全国平均を10ポイント上回る数値で、「九州地区」の公営13.8%と続く。

これら定員の変化の背景には、都市部では保育需要の増大に伴う待機児童対策のための定員増が、地方では合併による統廃合や少子化による定員減、入所児童の偏りなどが考えられるが、事情は地域によって様々に異なることが予想される。今後は地域ごとにさらに詳細な分析が必要だと思われる。自由記述意見から本項に関連する意見を紹介しておく。

都心部と比較して、地方は待機児童どころか定数も満たない児童数である。

そのために、年度、年度の保育士数とその人件費確保に毎年苦慮している。運営費支弁の仕組みを改革して欲しい。定数に満たない年度の人件費特別補助等、考慮があればと望む。

保育制度は都市部を中心に考えられて変わっていく。地方過疎地域の流れと真逆な問題だ。過疎、財源不足の地方で、市町村合併により利用者がかたより人気園にのみ園児が集中する。地方の問題は都市部の問題とは別に対処すべく、法の整備においては、地方をないがしろにした改正をしないようお願いしたい。もちろん、都市部における待機児童の増加、保育の質の低下、金銭的保育の格差、利用児童の人権の確保など、大変な問題となっているが、地方にも園の統廃合、補助金の制約と依存（所得も都市部のそれと比べ、非常に低いため）など深刻な問題があり、全国的に問題となる母子、父子家庭の問題も含め地方にも光を当てて欲しい。

4. 市町村の合併について

問6-2では、市町村の合併による圏域の拡大について、以前と比較した時の利用者の状況

について質問している。回答は「1 利用者が増えた」「2 利用者が減少した」「3 以前と変わらない」「4 その他」の4択である。「1 利用者が増えた」と回答した割合は合計13.8%で、以下「2 利用者が減少した」2.8%、以前と変わらない38.8%、その他12.8%、未回答31.8%だった。所在地の自治体が合併した場合は1、2、3のいずれかを選択するが、合併がなかった場合の回答は「4 その他」に回答したか未回答と思われる。一部「3 以前と変わらない」にも含まれている可能性は否定できないが、合併により利用者が減少した数は僅かだった。定員の所でも述べたが、合併による保育所を取り巻く環境の変化については、地域ごとのケーススタディがさらに必要と思われる。市町村合併に関連する自由意見をここでも紹介したい。この意見からは、合併後の市の中でも地域による保育ニーズのかたよりが生じていたり、統廃合や公営保育所の民営化等の動きもあるなど、保育の効率化と保育機能の維持をめぐって葛藤が生じている様が見て取れる。

小規模園が多くなり10人を切る園も増える一方、我が園のように、長時間居残り、アレルギー除去など色々やっている園はどんどん増えつつある。一か所集中になりつつあり、広域入所も受け入れているため、地域の子が途中に入所希望あっても入れない状況となっている。(予約者も多数あり)保護者のニーズも大切だと思う反面、各園で働く保育士の格差、質の向上などたくさん問題も増えつつある。

市町村合併で旧市内がやっている事を新しく合併した町もやって欲しいとの要望を次々と出してくるなど、まだまだ混沌としているように思われる。早急な統廃合も必要に迫られています。

(中国・四国地区 公営保育所)

5. まとめ

今回の調査では、待機児童の解消は全体の6割弱が必要と回答しているが、さらに人口減少地域の対策については、全体の7割が必要と回答している。都市部における待機児童対策は喫緊の課題だが、その一方で、少子化の進む地方において保育所を維持し持続させていくことも実は大きな課題であり、今後注視していく必要がある。また、自治体の規模にかかわらず公営保育所の民営化の問題も無視できない。少子化の進む地域では、3歳未満児の入園を民営保育所に優先的に入所させることで民営保育所の経営に配慮したり、障害児や見守りが必要な児童虐待を疑われる子どもを、公営保育所が比較的多く引き受けたりして、いわば調整弁的な役割を公営保育所が果たしていたり、それぞれの長所を生かして地域でその役割を分担していた。こういった工夫は、現状の厳しい経営環境の中で生まれた知恵でもあるが、こうした現状が続く限り、このような公営民営の適切なバランスのとり方も必要と思われる。こういった公民の配置も含めて、それぞれの長所を活かしつつ、地域に適した保育所の適性配置を考えていく必

要があるだろう。もう一つ公営で気になるのは、補助金の流れが変わったこともあり、公営保育所の質の低下が懸念される点である。自由記述意見の中に、公営保育所の職員の半数以上がすでに非常勤職員で、思うような保育ができず保育士確保に苦勞している旨を訴える内容があった。また、別の公営保育所の意見では、新規民営保育所の立ち上げに自治体が補助金を使う分、老朽化する自前の公営保育所の整備が追い付かず格差が増していたりする意見もあった。公営保育所の質の変化はなかなか目に触れにくい部分で、気づきにくい部分だが、公営保育所の保育の質の維持にも今後注意を払う必要がある。

そして、前述の自由記述意見にもあるように、合併した自治体における保育所の整備や配置の問題も見過ごせない課題である。合併も今年度で一区切りがつく。合併のピークから4～5年が経ち、合併した自治体にどのような保育の問題が生じ、解決への模索がされていくのか、こちらも注意深く見ていく必要があるだろう。

2. 太田嶋信之研究員による考察

認定こども園

認定こども園制度が平成18年10月にスタートして3年が経過した。その間の認定こども園の認定件数は21年4月1日現在で358件。平成19年4月1日には94件だったので3.8倍も増加したことになる。しかし平成23年度に2000件を目指すとなると、目標の達成はかなり厳しいものになると考えられる。

今回、全国の行政向けの調査も実施され、1249ヶ所の市町村から回答が寄せられている。その中で、平成21年4月1日現在の認定こども園の状況についてみると、認定こども園が設置されている市町村はまだ極めて少ない。公営の認定こども園が設置されている市町村は約4%、民営の認定こども園でも約12%という結果であった。

なかなか増えない理由としては、財政支援が不十分であることや、申請手続きや事務手続きが煩雑、省庁間や自治体間の連携が不十分、制度の普及啓発不足などといったことが指摘されている。しかし、そうしたことが理由ではなく、もっと別なところに進展しない要因があるのではないかと思われる。

そもそも認定こども園については、平成15年に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」いわゆる「骨太の方針」の中で、経済財政の観点からスタートしたという背景があり、保育所や幼稚園の現場の声を反映しない形で、つまり乳幼児の健全な育ちを第一義的に考慮したとはいえないままにスタートしたところに進展しない原因があるのではないかと思う。

将来の日本を支えていく大切なこどもを、心豊かに健全に育てていくことを第一の使命として考えている保育所や幼稚園にとっては、経済財政政策や規制改革等の観点から議論がおこなわれ制度化された「認定こども園」に対して抵抗を感じたり、疑問に思ったりしている保育関係者や幼稚園関係者は多い。今回の調査からも、とくに民営保育所においては認定こども園に対する厳しい見方が感じられた。

1. 保育所側からみた認定こども園

認定こども園についてどのように考えているか、という設問に対してもっとも多かった回答は「子どもの最善の利益が保障できるかどうか疑問」が52%であった。つづいて「認定こども園については否定的である」36.2%という順になっていて、多くの回答者が認定こども園に対しては、疑問視または否定的な受け止め方をしていることがわかる。今回、どのような人が回答しているかというと、所長が92.5%、主任または保育士が4.3%と保育現場に直接携わって

いる立場の人が答えていて、保育者の本音の声といえるだろう。

一方、認定こども園を肯定的に捉えている回答については、「保護者にとっては大変便利である」26.8%、「多機能をもった認定こども園があってもよい」21.5%、「保育と教育が一体的に行われるからよい」16.4%の順であった。また「今後、幼保が一元化した施設に統一されるべきだ」という積極的な幼保一元化推進派は11.6%という結果であった。

「認定こども園」については、設置数が少ないこともあり、身近で見る機会も少なく、一般的に実態がわかりにくいという声が聞かれる。認定こども園は、「経済・財政改革や規制改革の観点に基づいて作られた施設」、「保護者にとって便利で多様なニーズに対応する施設」、「待機児童対策としての施設」、「多様な主体の参入の受け皿としての施設」、「幼稚園経営改善のための施設」といったようなイメージがあり、認定こども園制度の理念として掲げられている「子どもの最善の利益を第一に考える」という姿が影を潜めてしまっているような印象をもつ。子どもの健全な育ちを最優先とする施設としての姿がどうも見えてこないのである。このようなことから、認定こども園についてどう考えるかと聞かれると、保育所側からは否定や疑問の声が多くなるのも無理ないのかもしれない。

同じ保育所でも公営保育所と民営保育所を比較すると、公営保育所では認定こども園について一定の理解を示していて肯定的に受け止めている面がある。ところが民営保育所では否定的な考え方が強く、公営と民営で大きな違いをみせている。

2. 公営・民営間の相違

公営保育所の回答で最も多かったのは「保護者にとって大変便利」が38.3%で、就労の有無に関係なく預けることができる保護者の利便性を評価するものであった。同設問に対する民営保育所の回答は20.1%である。

また、「保育所と幼稚園以外にも多機能をもった認定こども園があってもよいと思う」が32.3%あり、保育所と幼稚園以外の第三の施設としての認定こども園に、公営保育所のほぼ三分の一が理解を示しているともいえる。同じ回答に関して民営保育所では15.3%と公営保育所とはかなりの開きがある。

その他にも「保育と教育が一体的におこなわれるから良い」が公営保育所の25.6%に対して民営保育所では11%と公営の半分以下である。公営保育所では保育と教育を区別して考えている保育関係者が多いようにも受け止められる。たしかに短時間保育における教育と、長時間保育における教育では、内容や方法に違いもあるだろうが、保育所保育は保育時間の長短に関係なく養護と教育が一体的に行われるので、「教育」と「保育」を区別して捉える必要はないのではないかと思われる。

このような結果の中で、公営保育所と民営保育所間に共通している点が二つある。一つ目は

子どもの最善の利益が保障できるかどうか疑問に思っている点である。公営保育所では35.1%が最善の利益保障に対して疑問に感じている。ただし、民営保育所が61.8%と高率なのに比べると低い。二つ目は、幼保一元化へ統一するという考えについてである。完全な幼保一元化に関しては、公営・民営ともに賛成は少数であり、公営保育所17.3%、民営保育所8.4%とそれぞれ最も低かった。

3. 認定こども園の進行

同じ市町村の中で「認定こども園」の設置計画があるかどうかの設問に対しての回答をみると、11.6%で計画があると答えている。これは公営・民営ともにほぼ同じ割合であり、今後、1割程度は増えるものと思われる。類型としては幼保連携型が45.5%、幼稚園型23.2%、保育所型13.1%、地方裁量型4%で、幼保連携型を中心に設置が行われていくものと考えられる。

しかし一方で、認定こども園の普及については、68.2%がこれ以上増やす必要はないと答えている。とくに民営保育所では78.2%にも及ぶ。公営保育所においても51.1%と半数以上が必要ないと感じている。その理由としては、「子どもの最善の利益が保障されるとは思えない」、「保育所と幼稚園とは理念や機能が異なるので一体的運営は難しい」という内容であった。

こうしたことを考えると、当面のところ認可保育所が認定こども園に移行する可能性はそれほど高くないと思われる。調査結果をみても、移行を考えている割合は公営保育所3.2%、民営保育所0.6%と公営・民営ともに極めて少ない状況である。ただし、過疎地域の公営保育所と公営幼稚園が統合されて、認定こども園に移行するということはあるだろう。

一方で、幼稚園については移行する園が増えることは十分考えられる。幼稚園は園児減少の傾向がますます進むと思われるので、経営戦略の一つとして認定こども園に移行する可能性は高い。さらに財政支援、事務手続きの簡素化などが行われれば、認可外保育所等の参入も含めて移行に拍車がかかるだろう。今後、幼稚園型、地方裁量型を中心に増加することが十分考えられる。

しかし、幼稚園が認定こども園に移行する場合、保育所が移行する場合と比べると、多くのハードルがあり、なかなか進まないのが現状のようだ。乳児保育、一時預かり保育、子育て支援、延長保育、さらには給食提供や福祉対応も求められるため、行政支援をはじめとして様々な支援体制が必要となるだろう。

今回の調査では、「認定こども園があってもよい」と考えている割合は21.5%、今後普及させる必要があると考えている割合についても20.1%に及んでいて、同じような割合で認定こども園の必要性を感じていることがわかる。

4. 幼保の一体化

平成21年12月8日に「明日の安心と成長のための緊急経済対策」が閣議決定されたところであるが、この閣議決定された緊急経済対策の「具体的な対策」の一つとして、幼保一体化を含めた保育分野について制度・規制改革を行うという方針が出された。制度改革が行われた場合、新たな制度については、平成22年度前半を目途に基本的な方向を固め、平成23年度通常国会までに法案を提出する予定のようだ。制度改革では公的契約制度の導入、保育要件の見直し、保育料設定の在り方、また指定制度の導入などとともに幼保の一体化の推進についても検討が行われる予定である。

幼保一体化の推進にあたっては、認定こども園制度の在り方など幼児教育、保育の総合的な提供（幼保一体化）の在り方についても検討し、結論を得るとしている。幼保一体化が検討される中で、早期のうちに完全な幼保一元化が急速なテンポで進むということはある得えないと思うが、認定こども園については早いスピードで増設の方向が示されることは考えられる。

保育分野における規制改革の中で、株式会社等の参入促進が検討されているが、イコールフットングということで、社会福祉法人に定められている制限や規制を緩和したり、企業の基準に合わせるべきだという考え方がある。しかし、緩和し始めると歯止めが利かなくなることが考えられ、保育が育児産業化する懸念がある。その結果、質の低下を招く可能性も出てくる。認定こども園の推進も含めた保育分野の制度・規制改革には慎重に取り組むべきであると考え

る。

多様な主体の参入により、認定こども園も含めて身近に保育施設が各所に設置されて、その結果、待機児童が解消され、働きながら子育てしやすい環境が整備されたとしても、もしも質の低い保育施設が全国各地に増えることにでもなれば、日本の将来には明るい見通しはない。

5. 重要な「子どもの最善の利益」の視点

平成20年に幼保連携推進室が、認定こども園制度の積極的活用を目的に「認定こども園に係るアンケート調査」を実施した。その結果報告をみると、保護者の8割、施設の9割が認定こども園を評価しているという内容であった。

保護者としては、「保育時間が柔軟に選べる」、「就労の有無に関係なく利用が可能」、「教育活動が充実している」などの点を評価している。つまり保護者にとっては大変便利で保護者の多様なニーズに対応してくれる都合の良い施設であるからである。このことは、今回の保育所調査の結果をみても納得できるものである。

また、施設としては、幼稚園型においては「子育て支援活動の充実」を、保育所型においては「就労の有無にかかわらず受け入れ」「教育活動の充実」などを評価として挙げている。

このように「認定こども園に係るアンケート調査結果」では、保護者側も施設側も認定こど

も園を高く評価をしている。しかし、子どもの側からの評価は見えてこない。当然ながら乳幼児が認定こども園を評価できるはずはないのだが、保護者や施設の立場からだけの評価ではなくて、認定こども園で過ごす子どもの視点に立った調査や研究をおこなうことが早急に求められる。

「就学前保育等推進法に基づく施設の設備及び運営基準」では、施設設備や職員配置、職員資格、教育及び保育の内容、保育者の資質向上などについて基準を定めているところが、そのような基準がただ守られていけばよいという訳ではない。例えば、長時間保育と短時間保育における保育の内容や方法の研究、子どもを中心に置いた保護者との連携のあり方など、子どもの最善の利益を保障するために、運営基準がしっかり機能しているかどうかを確認するとともに、子どもの視点に立った制度の充実に向けて、質の高い保育が実践されていくことが何よりも重要であろう。

平成21年4月から認定こども園においても、幼稚園幼児指導要録および保育所児童保育要録に相当する資料として「認定こども園こども要録」が作成されることになった。様式や記載する内容は幼稚園の指導要録と保育所の保育要録とほぼ同様に、足並みもそろいつつあることは大変良いことである。

認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書の中で、認定こども園制度の理念が記されている。それは、「子どもの視点に立ち生涯にわたる人格形成の基礎を培うこと」すなわち「すべての子どもの最善の利益を第一に考えること」と書かれている。そうした理念の実現を目指す「認定こども園」であることを切に願う。

3. 松本兼一郎研究員による考察

1. 調査票の2ページについて

現行の仕組みから新たな仕組みの変更について、集計表を見ていると必要でないが2割強、必要であるが1割5分ぐらいであり差異は無い。このことは何を意味しているかは、まずもってこの時点では新しい制度そのものがあまりよく見えないというか、理解されていないと思う。また、市町村が保育の実施主体であるとの設問に関しては、必要でないという意見が民営でさえ8%あることに驚いた。また、全国一律の最低基準の必要性では、必要でない1と2を含めた数字は2割強にも及んでいる。これらの数字を見ていると、我々保育会（日保協）の行動がなんだったのか、自問自答してしまう。我々のこのおかれた立場を再認識しなければ、我々には未来は無い。また、事業者指定制度の設問でもやむを得ないが13%もある。保育者がなんでこの事業者選定制度と頑として立ち向かわないのか疑問だらけである。

2. 調査票の4、5ページについて

認定こども園に関しての回答は、非常に興味深く見せてもらった。現行の認定こども園は、地方の実情などで、ある程度、制度そのものを受け入れるところが大勢を占めているとあって良いだろう。特に都市部に比較して、少子化が進んでいる地方の保育所（特に公立）の理解が多いというか、やむを得ないというところが実情であろう。現実的には、私も地方の一員としてこれ以上過疎化の波がきたら私達が生きる手段としての、認定こども園に移らざるを得ないと思っている。また、認定こども園制度は、まだまだ未知数のところが私なりにたくさんあって、もう少し勉強して意見を述べたい。3、4ページの民営化等の意見は分析のところで少しながら述べたので割愛したい。また、6ページに関してもあまり詳しくないので、意見は差し控えたい。

3. 調査表の7、8、9ページについて

地域子育て支援事業（子育て支援センター型・ひろば型・児童館型）については、どれをやるにせよ、国庫補助事業でやりたいのはやまやまであるが、地方の実情を考えれば市町村がその制度に乗らないと、現実的には保育所はその制度を生かせないことを、各市町村と国は理解してもらいたい。一時預かり事業を実施している、していないは回答を見るとほとんど半々である。一時預かりには人的費用もさることながら、やはり保育所の規模によるところが事業自体はやりやすいと思う。

まとめ

初めて研究委員の委嘱を受け、最初は戸惑いながら各研究委員さん達にやっとの思いでついていったが、私なりに勉強をさせていただいた。まず全体的にこの回答を見せてもらった感想を述べたい。児童定員数と現在の入所児童数を比較して、ここは定員埋まっているなど感激したり、都市部の保育所でもこんなところは定員埋まっていないと落胆したり、非常に興味深く見せてもらった。都市部の保育所は待機児童等の問題で、各自治体は苦勞しているが、他方、地方では深刻な少子化の問題が山積している。現実には、地方の公立保育所の半分以上は定員割れである。今までしてこなかった居残り保育等を今さらしても、園児がいないとどうしようもない。これから大多数の地方の保育所は、定員割れで苦勞するであろう。今、新しい保育制度がいろいろ議論されてはいるが、この少子化の波を食い止めるためには、我々業界と国との関係だけでは済まされない。前述したように全ての社会的視点に立たないと、この少子化の波は食い止めることが出来ないであろう。保育の質を担保しながら、我々はこの問題に謙虚であるべきだ。この保育の質を保つということは、保育所が財政的にも豊かではないと、そう簡単に出来はしない。だからこそ、民営保育所の一般財源化はどうしても阻止しないとならないし、民営保育所にとっては死活問題だということを再確認、再認識しなければならない。この一般財源化阻止というものは、全国的な広がりを与えよう、我々は頑張っていきたいし、運動を行いたい。新しい政権が生まれ、我々のかつての運動も見直しを図る時が来たかもしれない。私は素晴らしい保育所があってこそ、素晴らしい日本国が成立するものだと考える。全てのこどものために、全ての利用者のために我々は行動を起こさなければならない。そのためにも、全ての民営保育所の関係者は、前述したように、一般財源化の問題はもっともっと意識してもらいたい。考察にはあたらない内容になり、非常に心苦しいが、何卒ご容赦願いたい。

4. 東ヶ崎静仁研究員による考察

(人口減少と保育所の現状)

わが国は平成17年から人口減少に転じ社会構造の大きな転換期となっている。少子化の深刻さが増している中で、保育所入所の待機児童問題、一方で人口減少による定員割れ保育所が現れている。

保育ニーズは潜在的も含めて増加し、認可保育所数は平成12年（22,195ヶ所）から平成20年（22,909ヶ所）までの8年間に714ヶ所増加している。そして、平成20年には公営保育所が11,328ヶ所、民営保育所が11,561ヶ所と民営が公営を数で逆転し、保育所の民営化傾向が伺える。そして、認可外保育所数もこの8年間に560ヶ所も増加しているにも拘らず、待機児童問題の解消には至っていない。利用したくてもできない人にとっては深刻な問題であり、待機児童解消対策は早急な対応が求められている。こうした中で、認可保育所での対応が求められているが、キャパシティ（保育面積等）の問題もあり、柔軟性に欠けていると指摘されている。

こうした現状の中で、社会保障審議会少子化対策特別部会では、保育所の新しい仕組み、新しい保育サービスのあり方について議論されている。新しい仕組みでは公的関与をさせながら直接契約で迅速なサービス提供、新たな株式会社等の民間参入によって待機児童解消をしたいとしているが、保育現場では、直接契約は競争を激化、民間参入は株式配当など利益優先に繋がると危惧する意見もあるようである。しかし、人口減少を保育所は現実として受け止めなければならない。

(地域の状況)

待機児童問題はマスコミ等でも大きく取り上げられ社会問題となっている。しかし、待機児童は都市部の問題だけではなく、地方の市町村においても中心部での待機児童が存在し、一方、郊外では定員割れが生じている。これは市町村合併による地域差が生じていると考えられ、都市部に限らず地方でも問題となっている。

今回の調査において、待機児童のいる地域の保育所では「解消のために保育所として協力したいが、子どもの詰め込みは保育の質が低下してしまう」という意見がある。地方では人口減少、少子化に伴い、効率性を優先して公営の統廃合・民営化が推進され、「公私の役割を明確にして、バランスが必要」という意見、また、人口減少による定員割れしている保育所では「保育に欠ける以外の子どもを受入れを望む」意見もある。そして、「人口減少で統廃合もやむを得ないが、昔のように小規模で地域密着した保育は無理でしょうか？」という保育者の声もあった。

(新たな保育サービス)

国の人口が減少している中で保育ニーズは増加している。しかし、待機児童など保育ニーズが増加している地域と、保育ニーズ減少の地域が存在している。そうした中で新たなサービスのあり方の検討がされている。

新たなサービスには、認定こども園、自前の施設を必要とせずに機能させる小規模保育サービスとして、分園、家庭的保育を国が事業化、自治体独自の保育ママ、民間ではベビーシッター等がある。その他、国は特定事業として乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、ファミリーサポートセンター事業、子育て短期支援事業を全ての子育て家庭向けのサービスとしている。認定こども園・小規模保育サービスは、待機児童のいる地域、または、人口減少地域では、点在する子どもたちの小グループ集団化によつての活用が期待されている。しかし、全国的な広がりが少なく、経験と実績のある認可保育所の取り組みがキーポイントになる。

「認定こども園」は、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律を創設して拡充を図ってきた。しかし、認可保育所では、子育て支援など保育士業務の負担に加え、申請、報告、保育記録、利用料の徴収などさらなる負担を感じ、取り組みが消極的になっている。

家庭的保育は、平成12年から事業化してきたが、全国的な展開とはなっていない。その事由として、認可保育所では保育所と別事業で一体的運営に欠け、認可外保育所では少人数保育や採算性に問題があり、魅力に欠けていたように思える。平成21年度には、家庭的保育の事業費・分園保育単価の見直しなどの運用を改善してきたが、広がりは乏しい。小規模保育サービスを認可保育所に促すには、付帯事業または一体的運営など、さらなる見直しが必要であるが、柔軟性を失ってはいけない。

(認定こども園の取り組み)

認定こども園は、幼保一体化施設の要素が高く、待機児童の地域で幼稚園に、子どもが減少する地域の幼稚園・保育園での活用が期待される。しかし、幼稚園・保育園・認定こども園にはそれぞれの設置基準、入所方法、保護者負担のあり方などが存在しており、保育現場では新しい保育サービスとは捉えがたい。

設置面積基準で幼稚園は集団性を重んじ、保育所では子ども1人当たりの面積とし、クラス編成では幼稚園の35人規制で当初からのクラス編成が求められ、保育所では途中入所などから柔軟な対応が可能となっている。

職員資格で、4時間の短時間は幼稚園教員免許、1日保育は保育士資格が必要としているが、幼稚園の預かり保育、保育所の延長保育・子育て支援は保育士資格で良いとしている。園長資格では、幼稚園が一級教員免許（但し、二級免許で5年以上の経験者は緩和措置）を有し、教

育の専門性を重視しているが、非常勤でもよい。保育所（園）長の資格要件は必要としないが常勤を原則（運営費上）として、保育の携わりを広く一般に求めている。幼保一体化施設とするなら利用者に分かりやすい資格・基準が求められる。

認定こども園の入所は、幼稚園・保育所共に直接契約が基本である。直接契約では認定子ども園が直接入所決定を行うことになり、幼稚園では公正公平な入所として抽選などが用いられている。しかし、保育所の入所には優先順位が求められ、就業時間・日数、家庭環境などの多様化によって、直接契約における決定が複雑さを増している。入所決定には判断基準を明確に示すと共に、市町村内の統一した基準が求められる。

（認定こども園の負担のあり方）

保護者負担においては、幼稚園は、一定所得を定めて就園奨励費として利用者軽減を図っているが、保育所においては、7段階の所得による保育料徴収区分で応能負担を定めている。所得確認は、個人情報保護法によって保育所では極めて困難な状況になっている。ある保護者に、市町村から課税証明書の提出を求められた際に、「個人情報について容認するから保育所が直接市町村で確認して欲しい」と申し出された経験がある。他市町村からの入所も増えている中で、保育所で保護者全員の所得確認は重い負担を強いられる。

また、認定こども園においては、保育料の滞納・徴収不能に対して、市町村保障または保育所の責任なのか明確に示されていない。現在の保育制度では、児童福祉を優先して、滞納があっても退園は相応しくないとしている。直接契約では、滞納した場合には退園させる契約もでき、国の方針が曖昧となっている。

保護者負担のあり方について、現行の応能負担か、または応益負担の議論がある。直接契約における応能負担には、介護保険制度と同様に、1割負担を原則などの負担区分を簡素化し、そして、さらに低所得者の減免も検討が必要である。応益負担は、負担軽減の公平さは担保できるが、低所得者の負担増を招く恐れがあり、応能負担と応益負担の併用したあり方の検討が相応しいのではないだろうか。

（分園の取り組み）

分園保育単価は、定員の合算方式から、本年度から新たな分園単価を創設、施設整備費補助増額などで拡充を図っている。しかし、保育所運営費上の保育所の単価は、定員を満たさなければ損益分岐点に達せず、定員割れからスタートする分園には不安がある。地域の拠点とすべき特別保育事業を実施している保育所では、特別保育事業の実績清算がキャッシュフローの窮屈さを招き、さらなる分園の運用資金調達には不安がある。平成22年度からは、借入する家賃は助成されるが、敷金・礼金は法人負担となっている。都市部では敷金・礼金の負担、地方

では積立金を取り崩している保育所が、資金面での不安がある。

認可保育所での分園の弊害として、施設保育を中心としてきた保育所が、小規模集団による子どもの保育の不安、別場所で実施する分園の職員に不安がある。分園は、3歳未満児を対象としているが、待機児童解消のために3歳以上児の利用も想定できる。子ども集団の重要性から子どもの成長に大きな影響を及ぼす心配がある。こうした不安を解消するためには、職員の資質向上が不可欠となるが、認可保育所との連携強化で、職員・保育内容の不安解消に繋がらないだろうか。

(家庭的保育)

保育所における認可最低定員は、以前20名であったが、認定こども園の創設で保育所の最低定員は10名と設置基準が引き下げられた。施設保育以外の保育サービスとして家庭的保育が確立されているが、受入れ人数は個人実施型3名を限度（但し、保育所実施型は5名）となっている。しかし、少人数ではサービスの継続的提供が困難なために、保育者の代替、経費の効率性を考慮して、家庭的保育の子どもの受入れ人数の拡大を検討しているようである。

平成12年度から事業化している家庭的保育は、保育所での直接処遇職員としての扱いができず、社会保険加入、福祉医療機構の退職金加入等で問題があった。保育所と一体的に行うことで運営の効率化、職員ローテーションの活用で取り組み易くなる。平成22年4月から家庭的保育の児童福祉法への位置づけは、保育所実施型のハードルが低くなり、認可保育所の取り組みに期待ができるように思える。

現行の家庭的保育事業は、保育者の経費として月額5万3千円（児童1人当たり）補助し、連携保育所の補助金基本額として年60万円が助成される。連携保育所に対しては子どもの集団生活を補うため、または保育者の代替に対しての助成である。保育者1人では経費的に、責任面においても重くのし掛かってくる。しかし、保育者並びに支援者を配置することで補助金の加算もされる。しかし、認可保育所の取り組み推進を図るには、保育所の一体的運営ができることが望ましい。

(保育ママ・ベビーシッター)

自宅で3歳未満児を3人以下で預かる保育ママは、国の公的資格ではなく自治体の認定であるが、保育ママは増えてはいない。保育ママは1人または少人数であることから、病気などの都合でやめる場合に替わりはいない。そして、事故などの責任も重くのし掛かる。保育所との連携によって、3歳以上になった時の受入れ先、代替保育者の不安もなくなる。保育ママの増員、活躍で待機児童解消の一役を担ってもらうことができる。

保育ママと類似しているベビーシッターは、利用者の家に訪問するサービスである。資格は

ベビーシッター協会が認定、利用者の自宅で1対1保育が基本で、サービスの利点または懸念材料も存在している。施設保育や小規模保育サービスには、それぞれのメリット・デメリットが存在し、こうしたサービスを利用者が判断して利用することが大切で、子育て家庭への保育サービスの選択肢を増やすことが急務である。

(保育所を拠点とする地域福祉)

保育所では、特別保育事業等の補助金が在宅家庭支援へとシフトしている。一時預かり事業・子育て支援拠点事業・放課後健全育成事業の第2種社会福祉事業への位置づけが顕著に現れている。病後児保育事業も地域の子どもたちの利用が求められ、保育に欠ける子どもの従来の保育所の役割から地域福祉へと変わってきている。

今後の人口減少は、人口動態統計の推計より加速されることが予想される。現状の保育所機能だけでなく、柔軟な保育サービス提供・連携で多様なニーズに応え、保育・子育て支援の地域福祉に繋げられないかと思っている。在宅家庭支援を含めた柔軟な対応ができる小規模保育サービスを増加させるには、認可保育所を設置する社会福祉法人の取り組みが不可欠である。幼稚園の学校法人等の公益法人の参画も必要であるが、低年齢児、子育て支援については保育所での取り組みが専攻していることから、社会福祉法人の積極的な取り組みが期待される。

(社会福祉法人の取り組み)

保育所では職員集団で問題解決をしてきたが、小規模サービスは少数職員で判断しなければならない状況が生じてくる。この取り組みには自己判断できる中間管理職の育成など、法人における人材育成の努力が伴ってくる。職員数の増加、保育・子育て支援に関わる人材の統括なども加わり、職員資質の向上も求められる。保育所単独の役割から地域の子育てという観点で、多様なニーズに対応するためには、法人としてのガバナンス（統制・統括）という経営意識の転換が必要になってくる。

事業の経営基盤は、ある一定の規模によって財政面、人材面で安定が図られる。近い将来、子どもの数の減少と共に事業の縮小されてしまう保育所から脱却しなければ、その地域でのサービス提供ができなくなる。施設の保育所を母体として柔軟な小規模サービス機能の取り組みを検討しては如何だろうか。そして、広域的に子どもの保育・子育て支援の専門家集団とする地域福祉を、社会福祉法人が目指すことが必要ではないかと思う。

そして、小規模で地域密着した保育所は、公に依存した従来から脱却し、経営は法人として自立させ、新たな公との連携の仕組みを構築して、保育・子育て支援の方法を保育現場で工夫することはできないだろうか。

5. 島田教明研究員による考察

平成20年12月に「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成20年法律第85号）が成立し平成21年4月1日に施行、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業といった子育て支援事業を法律上二種事業として位置づけ、その改正に伴い、事業を実施していた保育所は新たな対応を求められるようになった。

目的は「質の確保された事業の普及促進」となっているが、これにより、すでに実施していた事業に相当な変化や負担も生じている。

それぞれの事業を経理区分することは運営面での不安が生じ、平成21年4月1日を起算として、評議員会の設置、定款の変更等には3年間の猶予期間が設けられているが、新たな事務量の負担に戸惑いを感じている保育所も多いと思われる。

このたびの研究では、民営保育所において、この変化についてどのように受け止めているか、また実際上の対応等について調査することで、今後の保育所及び地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業のあり方を見出していければと考えたものである。

・地域子育て支援事業について

この事業は、子育て支援センター型・ひろば型・児童館型となっているが、民営保育所では子育て支援センター型がほとんどであると思われる。

実施率は、大都市よりも地方になるほどあがっており、その地域の保育所の数も影響しているが、自治体において子育て支援拠点事業に前向きに取り組んできたと思われる。ただ、実施していたけれどもやめたところが、3.9%。実施する予定がある1.5%であることからして全国的には減少傾向にあるといえる。

これは、このたびの法律上の変化に伴うことも考えられるが、小都市になるほど、やめる率があがっているところからも、地方自治体の財政基盤により、継続を断念せざるを得ない状況があることも推察される。実際に、少子化に伴い、さらに高齢化率が進む地方自治体にとっては、財政負担がより重くなり、廃止に至った子育て支援センターがあることも事実である。

「質の確保された事業の普及促進」が目的であれば、財源を確保したうえで、国が責任を持ってその普及促進にあたることが問われているのではなかろうか。

・一時預かり事業について

この法改正により、すでに半数近くが対応して事業の継続を考えている。また地方自治体からの支援を受けて、継続するところも2割程度あり、前向きに取り組んでいこうととらえていると思われる。この事業は、地域のニーズに応じており、社会に受け入れられているものだと

考えられる。反対に、約1割がこの事業をやめているが、定款変更や年間人数の制限が負担となり断念している。また、経営区分したときに、経営的に対応できないとの思いも強い。とりわけ小規模型の保育所では負担感が大きい。「無報酬の評議員をお願いすることは、私どもの園の規模では困難。」との回答もあった。

なお、定款変更等をせずに自主事業として継続し、地域の子育ての支援に対応しようとしている園もあるが、経営的には、いずれ維持していくことは困難になることはあきらかであろう。「今、急にやめることはできない。今までの信頼感、つながりもある。」等の声も聞かれ、地域の中での保育園のあり方が問われて以来、積極的に地域に対応しようとした結果でもあるように思うが、国の示した方向性を素直に受け止めて、地域の子育てニーズに対応してきたところが泣きを見ることがないよう、運営においてもセーフティネットがないと、今後新規事業に取り組んでいくことに戸惑いを覚える状況になることもあるように思える。

・今後の望ましいスタイルについて

アンケートからは「なぜ、これまで積み上げてきた地域子育て支援事業や一時預かり事業のスタイルではいけないのか」という思いが強く伺えた。特に一時預かり事業については、在園している子どもの発達の保証、処遇にも関わることでもあるのだが、各保育所において相当数自己負担をしながらも事業を継続するという、自己矛盾を抱えながらの実施であった。大半の保育所は、これまでも単独では収支のバランスがとれていなかったわけであるが、地域の中の保育所、子育て支援をしたい思いから、やむをえず乗り越えてきた感が強い。むしろ、経理区分をすることで、実際は赤字があることを明確にすることも、今後は大事なことであり、その結果に対し、きちんと国や地方自治体に対応していただく根拠になればとも思う。

しかしながら、全体としては、財源の保証があれば子育ての支援は積極的に進めていきたいとの声は圧倒的に大きく、我が国の保育者がいかに献身的にここまで子どもたちの発達を支えてきたかを再確認するものであった。

・子どもの最善の利益

「少子化にさらされている地方の保育所では、待機児童の問題はなく、中央の考え方はあてはまらない」「多様化する子どもの変化についていけない」「幼保一元化、保育指針の改定よりも、長時間保育、雇用条件の改善」「豊かな生活経験とゆったりとした環境」「本来あるべき園児に対する保育がおろそかになる傾向」「大人の側からのサービス重視」等など。アンケートの自由記述から上記のような声が多かった。そして、もっとも多く見られたものは「子どもの最善の利益」という言葉であった。次にあげるのは特徴的な自由記述の文章である。

「(質の確保された事業の促進)との目的で経理区分を別に設けたり、評議員の設置などが義

務づけられて参りましたが保育園のなかでこの事業を取り込むことで、人的、財政的にも園にとって、また子育て支援を求める地域の皆さんにも利用してもらいやすかったのに残念です。

（一時預かり、子育て支援事業など）いろんな場面に対応しやすかった。（子どもにとって最善の利益につながっていたと考えられる）。

保育所の役割を果たす気力が失われるのが心配である。経営なので損をする（赤字になるような事業）仕事は地域ニーズがあっても取り組まないようになってしまうのが心配である」

昨今の傾向として、保育所側は業界団体というひとくくりでみられることが多い。しかし今一度、誰のための保育所なのか、今まで誰のために保育をしてきたか、これから誰のための保育所であるべきなのか、原点に立ち返り、この国のあるべきスタイルから見つめなおしてほしいという願いがそこにある。保育者として、子どもたちの親代わりとして、十分な言葉で訴えることができない子どもたちのために、この国のひとつづくりの礎となってきたのではないか。

「福祉、医療、教育などは、市場競争原理主義がなじまない」との思いも強い。しかし、幼き時の投資ほど、かえって経済的には効果的であるということは、多くの学者が言っていることでもある。

昨年、秋から冬にかけて新型インフルエンザが大流行した。残念ながら、赤ちゃんから保育をしている保育士は、予防接種の優先順位からはずれていた。一つの部屋に、一人新型インフルエンザの子どもができれば、他の子にうつらないように、大変な苦勞であったはずである。まして、保育者が感染すると園の運営は不可能である。保育室の消毒、子どもや自己の健康管理、保護者への説明、関係機関、地方自治体への対応等多くの配慮を要した。しかし、黙々と子どもの最善の利益のために保育所は機能したといえるのではないだろうか。

予防接種の優先順位から外れたことは、社会の重要なシステムには、考えられていないのではという不安を持ちながらも、政策として子育ての大事さを訴えながらも、子育ての現場からの声が届かないもどかしさを感じながらも、子どもの目線に立った保育をとこの国の未来のために日々努力してきた保育所の姿を、これからもっとアピールしなければと思うのは私だけであらうか。

・自立した大人になる機能があった時代～遊びのフィールド～

今後は、集団保育から個別の保育と個の集団としてのグループを生かした保育への転換を図る必要性に迫られると考える。一律一斉的な保育のスタイルから、個の自立を日本の保育はもっと目指してよいのではと思う。

選択することもできない、決定することもできない、責任を負うこともできない、という大人が増えてきた。要は幼い時から「選択」する機会を用意し、「自己決定」を育て、それは

「自己責任」につながり、いずれは自立への道筋となる。しかしながら、かつてはこれらのことは、自然の中で、異年齢のグループで遊びのフィールドを満喫していた時代には「遊び」の中で自然に身につけていたものである。

「1学級の幼児数は、35人以下を原則とする」と幼稚園設置基準に記してあり、この「原則」の名の元に、一クラス35人を超える園児を先生が教育をしていた時代が長く続いている。保育所もそうであり、さらに長時間の保育を子ども30人にひとりの保育士が対応する基準は変わっていない。

今や時代は移り変わり、少子化の波と共に、子どもの育つ環境、それを取り巻く環境や考え方も変化をしてきた。しかし、このもたらされた変化が、結果として満足のいくものであれば保育や教育に向けられる嘆きや憂いは聞こえてこなかったであろう。変化の方向性に、多くの方が疑問や不安を持ち始め、現実的には何も変わろうとしていないことに苛立ちのようなものを感じている方が多くなったと思われる。

野や山、小川や海を自分たちの遊びのフィールドとして、異年齢の子どもたちが集団で自由に闊歩していた時代が、この国にはあった。そこで、子どもたちは、時にスリルを伴いながらも、遊びを通じて人との関係や、物を作る素晴らしさ、さらに仲間をつくる大切さを学んできた。工夫すること、苦勞すること、我慢すること、助けてあげること、守ってあげること、等等。年齢があがるにつれ、助けてもらうほうから助けてあげるほうに立場を変えて遊びを経験し、そうすることで年長者のリーダーを頂点とし、「生きていく力」をいつの間にか身につけることができていたのである。しかし、徐々にこの国は、子どもが野や山に入ることを制限し始め、かえるや小魚と戯れた小川は入ることさえ難しい状況になり、海も海岸線を整備すること等で、子どもたちが遊びのフィールドとしていた浜辺も少なくなった。

一つの保育室に多くの子どもがいても、子どもたちの「遊びのフィールド」がしっかりとしていた時代は、育ちについても、様々なトラブルについても、多くは子どもたち同士で解決をし、幼少期に、すでに「自立」した大人になることのできる機能が社会全体にあったのである。

*今、私たちができること

「子どもが変わった、保護者が変わった、そのため対応が難しくなった。」などとつぶやくよりも、その「変化」について、子どもの育ちに見通しを持って「自らの変革」を成しえてきたかが、今問われている事と私は思うのである。かつて、自然や仲間とのネットワーク、チームワークで培ってきたもの、たとえ多くの子どもを詰め込まざるを得ない状況であっても、社会に入った時に生きていく力を発揮していた「もの」を、幼児期に保障していく必要性が問われているのがこれからの保育所ではなかろうかと私は考えるのだ。

以前、園の赤ちゃんの保育をしている保育士と話をしていて、よくわかったことがある。最

初は嫌がっていたオムツ交換も次に楽しいランチがある、そしてお昼寝と、生活の流れが身についてくると、オムツの交換をとっても気持ちよく素敵な笑顔ですますことができる、それは、次に何が用意されているのかを理解しているということだし、そうなるとう度は期待を持って「待つこと」もできてくる。赤ちゃんの時から、すでに多くのことを理解する力、多くのことがわかる能力を備えているのである。

スキンシップや言葉での関わり、他の子どもや大人との関わり、見えないものを感じたりすること等、五感をフルに活用して、自ら育とうとする力を、しっかりと理解しサポートすること。ここに保育、教育の始まりがあり、遊びという体験を通した学びの世界の重要性がある。

私たちが問われてきたもの、それは乳児を基盤として組み立てられ、経験と学びを融合したカリキュラムの必要性ではないだろうか。

幼保一元化の声を聞かれる中、今一度子どもたちの目線にたった、素敵なこの国の子育ての姿を見出していききたいものだ。

6. 坂崎隆浩研究員による考察

—現状のアンケートから考える新たな制度設計とは—

最初に

1) 近年の保育界を取り巻く状況

平成も22年となり、社会全体が新たな仕組みに対応すべきところに来ている。リーマンショック以降の不景気に加え、昨年9月の政権交代が与えている社会全体のうねりが、保育所にも直接及び間接的な影響を与えている。

今回は、保育制度改革を目前に控え、現場の保育事業者のアンケートから見える新たな仕組みを考察してみるにより、どのような仕組みが、子どもの最善の利益を守りながら、子どもの育ちに配慮した就労支援ができるかを提言したい。

まず最初に近年の保育界を取り巻く状況を時代順に考えてみよう。大きな要因は次の3点考えられる。

- ①小泉改革時代の一般財源化問題の余波
- ②リーマンショックの影響を直接受けた日本経済
- ③政権交代とそのマニフェスト（政権公約）との関連

これらの（たとえばリーマンショックの内容）詳細説明はしないが、保育所とこの3点との関係を考えることにより保育界が、どのような状況にあるのかを確認したい。

①の小泉改革の代表的な例としては、三位一体改革と呼ばれたものである。特に市町村合併は顕著な例で、財政の苦しい町村に対して補助金を用いて合併を進め、財源が大きくなることにより運営しやすいと進められた。実際には、地方への配分がそれほど進まず、地方にとっては失望の結果となった。このように形式だけは進め、本来の道州制はなんら進んでいない。（何ら進めていないというのが正しいと思われる。結局のところ、中央主権が強く関わる時にアメリカのような州立性を進める訳がない。）この時期の保育界の激震はなんと言っても三位一体改革の余波を受けた平成15年前後の「一般財源化」問題であろう。もともと公立保育所の一般財源化は、平成4年12月の新聞による最初の報道を考えると、それ以降10年ぶりのことであったが、平成6年以降のエンゼルプランの進捗状況や平成9年以降の保育制度改革を進めることを考える上においては、この一般財源化問題はやっかいな問題となった。本来の制度改革の論議を進めなければならないときに、一般財源化という大きな問題は保育界の労力をほとんどそれに費やした。小泉改革のこの時期に制度改革が進まなかったことは、平成20年という時代までの懸案になってしまったと言って良い。結果的には、当時1700億円の公立保育所の運営費が一般財源となり、認定子ども園の出現、その後の公立の民営化の進展など大き

な転換になったことは否めないし、何よりもこの時点で「一般財源化」というものの危うさを公立保育所を見ることにより現実として感じとったことは、保育界にとって大きな衝撃であった。

さて一昨年から続いた②のリーマンショックについては、「新自由主義」の崩壊として日本の経済を根底から覆し、その余波は現在も続いている。新自由主義は小泉改革にも現れており、いわゆる「官から民」へ（「民で出来るものは民で」も同様）の流れは、最終的には医療制度の崩壊、介護施策の失敗、貧困ビジネスの出現、小泉改革の代名詞「郵政改革」が民主党政権によって再度変更など無残な結果に終わっている。この「公」を「民」にすること、保育で言えば企業参入により待機児童解消というスタイル構築が平成19年12月より始まった。その論議の最中である平成20年9月にリーマンショックが始まったことは、いろいろな意味で皮肉と言うほかあるまい。また違う見方をすれば、平成9年度以降に着々と進めて来なかった保育界の怠慢が（前述した一般財源化問題が遅らせたことは否めないが）ここまで保育の抜本的制度改革を遅らせることになったと考えている。深刻なことに、日本経済の直接的打撃は、税収不足に繋がり、保育予算圧迫ということになり、さらに混迷を深める結果となっている。

③の平成21年9月の政権交代は、期待とともに、予算圧迫や仕分け等によって、さらに保育界に直接影響を与えている。本来は違う次元の問題なのであるが、結果的には直接給付の子ども手当の余波は保育予算を圧迫し、平成21年末では民営保育所運営費の一般財源化問題にまで発展している。このことは、平成23年度予算編成中に再燃する可能性があり、平成22年としては注視せざるを得ない。また、平成21年11月の仕分け作業に運営費や延長保育事業が取り上げられた。運営費においては第8階層以上の保育料高騰、延長保育は全体的には県負担分は増加など、決して良い結果にはなっていない。

12月の閣議決定は、保育制度が社会保障審議会少子化対策特別部会の最終論議を待たずに発表され、特別部会の意義が問われたり、さらに閣議決定では幼保一体化も提起され、報道等でも各閣僚から幼保一元化の意見が聞かれるようになった。

これら小泉改革以降の動きとともに、日本社会にとって、もっとも深刻で止まらない「少子化問題」、都市部を中心とした慢性的な「待機児童問題」、少子化と地域格差による「過疎地問題」なども相まって、保育制度は注目の的であると同時に、大幅に変更するところに来ているのが現状である。

2) 新たな仕組みに対する期待と不安

平成21年2月に厚生労働省が示した第一次報告後に今回行ったアンケートの結果は、制度改革に対する期待と不安が交錯していることを表している。

期待は公営保育所に多く、新たな仕組みによって現状を大幅ではないが、改善してくれるものと考えているからであろう。今回のアンケートの自由記述の中で公営の多くは民営化が進ん

でいく事への不安の中、正規職員が半数から1／3程度で保育が行われていることや、一般財源化による運営費減少等保育の質の低下を強く訴えている。公営保育所はさらに最低基準の見直し（引き下げ）への断固反対、逆に最低基準の引き上げに強い要望があり、これらのことが新たな仕組みに対しての要望であることを、まず考えなくてはならない。

一方、民営保育所の方々でも、何らかの形で新たな仕組みが必要である（現状の更なる改善）と思っている方が37%あるが、何ら必要でないとする方々が56%もいる原因は何かと考える必要がある。この原因の一つにはエンゼルプラン以降の民営保育所の評価のあまりの低さにあり、それは当事者からすると非常に報われていないと思われることが多い。エンゼルプランの平成6年以降（当時入所数150万程度）から現在の210万強の入所数大幅増大は保育所の必要性があったことを指しているが、民営保育所が積極的にその保育事業に取り組んだからと思われる。保育に欠ける子どもを対象にした延長保育等補助事業への全国的展開、また保育に欠けないが一時的に必要とする子どものための一時保育や、保育のノウハウや遊び場所の提供としての地域子育て支援の活動、また病児病後児保育などの多種多様な施策に民営保育所は対応してきた。にも関わらず、そのこぼれ落ちる部分に対する不満、都市部を中心とした待機児童問題（民営は定員枠を超えた入所に対応し定員を増加してきたが、それを越える待機児童の出現）、少子化対策を保育所施策のみに頼った結果、認可保育所が低い評価を受け、さらには問題視されるのでは何ら前に進まないし、少子化問題及び待機児童問題も解決しないことだと思うのである。

不満の次にあるのは不安であろう。もともと第一次報告の基本は、消費税を前提とした財源ありきの話である。しかし現実には財源があるばかりか、前述したように民営保育所運営費を昨年度末には一般財源にするという話が持ち上がることを考えれば、財源無しで新たな仕組みの改革に進んでいく事に対しての不安は理解出来るところだろう。細かいことになると、新たな仕組みが現状よりも子どもの利益になるのか、また保育が時間などで細切れになることの不安や事務量の増大を鑑みて、現状の仕組みの方が良いというのは理解できる。特に新たな仕組みが介護や障害者の制度に似ていることは（介護や障害者関係の改革による施設経営の不安定にその関係者の多くが不満を述べている）、不安を増大させる一因であるし、多くの保育関係者は個人給付等に反発を招いている。

このように考えていくと制度改革の危惧は、前制度改革への評価の低さと財源の不確定がまず問題なのである。大幅な財源が必要であるのに、絵に描いただけの餅のように現状の予算でやるとすれば、最低基準を下げて入所人数を増やすなど、結局は予算の薄まきになるのである。

しかれど、あえて言えば、ここでの保育関係者のいざこざでは少子化は止まらないし、特に待機児童問題解消は保育所側も対応を迫られる問題である。

物事を良い方向に動かす基本は、立場を超え、同じ方向を見つめ、意見を熟成して進めるこ

とだと考える。保育制度改革は、全ての子どもの利益を守り（利用者の利便性も計り）、現状2万2千カ所の保育所の経営が成り立つ仕組みが前提であろう。過去の保育制度改革を考える時（平成9年改正時）、その時点でも上手くいかなかった点があるにしても、当時の保育界がその多くの施策に取り組んだということは大きな評価であり、今回の改正にも生かすことが出来る。

3) 少子化対策と待機児童問題

平成6年度のエンゼルプラン以降、保育施策が少子化対策として進められ、保育施策が充実されることによって少子化が止まると信じられた。しかし、エンゼルプラン後15年を経た現在、保育対策だけで少子化を変えることが出来ないことは明白である。少子高齢化の中、平成22年6月より子ども手当が現金給付される状態は、その善し悪しはともかくとして、少子化対策が国策のトップになったことを示している。しかし、物事はそう簡単ではなく、本来の現物給付から現金給付に変わるだけでは問題が解決する訳ではない。また国は現金給付、地方は現物給付ということで拙速に解決させようとするのでは、問題認識が甘いと考える。国が地方にそれだけの予算を計上できるのか、また地方に保育施策を行うだけの力があるのか、何よりも少子化、子育て支援の国の責任はどうなるのか、地方分権という名目の為に地域格差を助長するだけではないのかと考える時、将来国を背負って立つ子どもへの子育て支援については大胆に論議し、慎重に進めていくべきであろう。単純に現物給付を現金給付にするだけでは、待機児童も含めて現在の問題を解決しない。最低限、現物給付と現金給付を組み合わせたものが、国の責任として進められるべきであろう。

待機児童問題は、制度改革とは別に一気に進めていかなければならないというのが普通の考えなのではなかろうか。少子化という問題に内包している待機児童問題は、少子化対策をさらに深刻化させている（形式上は一方の過疎化問題の論議はされても中味は現在全くないので後ほど述べる）。特に都市部における問題は深刻さを増すばかりである。東京都は自治体による認証保育所の設立、横浜市はそればかりか多くの認可保育所を増設させて対応している（しかし平成21年度4月横浜では定員割れの総数が待機児童の数を上回る珍事が起きている）。

提言をさせてもらえば、制度改革の前に待機児童解消が前提と考える。子ども手当が月2万6千円という予定通りで進むのであれば、1年間に約5兆5千億円が必要となる。

もしも潜在需要を含め50万人の待機児童がいるとすればだが、50人定員としたとして、1万カ所必要となる。50人定員であれば約100坪、坪単価100万円として1園一億円必要となる。あくまでも単純計算だが、一万カ所×一億円であれば一兆円あれば建設だけは出来る。ここにたとえば今まで通り自治体負担が半分程度と考えれば国庫負担金は5千億円ですむことになる。単純に子ども手当の5兆5千億円と5千億円を比較は出来ないが、まず持って現物給付の

不満、待機児童問題を一気に解消することが保育施策の第一義である。

制度改革が進むことへの危惧を前述したが、待機児童問題を新たな制度だけで対応しようとする前に、本当に都会の保育難民と呼ばれる方々に現状で最善の策を尽くすべきであろう。待機児童解消を新たな仕組みまで数年待たせ、万が一、新たな制度で救えない場合は、それこそ悲しい結末を生む。都会における小学校の空き教室の即刻保育所化を勧めても良い（保小一貫教育が出来て素晴らしいかもしれないし、ある意味でこれらをモデル事業にすべきだろう）。さらに夢物語とすれば、これらの空きビルディング活用、出来れば保育所ビルを作り、1フロア100人程度の保育所とし、20階立てとはいかないが、10階程度で（消防法で無理なのかも知れないが、なんらかの解決をしなくてはいけない）1千人程度、都内20カ所位を一年で作りあげたらどうだろうか。そのほとんどを未満児保育所にしても良いのではないか。現状の待機児童2万人を先に解決し、その上でいろいろな施策を考えるべきであろう（ここにも苦言を呈せば、都会の土地の値段があまりにも高額であることも含め子育て施設を建てられないほどの地域作り、街作りという意識の低さは不思議な気がする）。夢物語と批判されるのであれば、都会における幼稚園の認定子ども園化は本気で進められているのであろうか。少ない子どもを預かる家庭的保育事業では、多数の待機児童の本当の解消にはならない。家庭的保育事業の危うさを解消して進めることも大切だ。なるべくお金をかけて2人以上の配置（内1人は保育士として）を3歳未満児程度まで手厚くしてあげたらどうだろうか。

無認可保育所を認可促進する、企業内保育所の保育に補助金を出すなど都会ならではの施策にお金をかけていくことを、決して地方の人は批判したりしない。それは、地方でも都会でも健やかに育つ環境をつくりあげるための施策なら地方の方々も理解できる。子ども手当が満額支給の前に都会地での保育所の整備を大幅に進めなければ、これまで同様の失敗の二の舞を演じるような気がしてならない。

4) アンケートの結果を踏まえた保育制度改革そのものへの提言

最初に結論から述べ、そのあとで制度の考察をしよう。

結論としては、制度設計の基本は大幅な財源ありきであったのだから、財源が確保されないのであれば、まずもって制度改革を白紙に戻すべきであろう。言及すれば、現状維持のところから始めてくだされば良い。政権が変わったからといっても、そのことは関係省庁としては、かたくなに守るべきと信じている。現政権が消費税を昨年の衆議院選挙時4年は上げないと言っているのだから、もしもその財源が消費税であるとすれば、4年間は制度改革されない。まず白紙に戻して、現状から12月8日の閣議決定された保育施策を論議するところから始めるべきであろう（この閣議決定された保育施策が国民を守る施策であるとすれば、保育界はここにもきちんと意見をいうべきであろう）。再度言うが、現在、少子化対策特別部会で12月9日

に示されたものは前提の財源が無く導入されるのであれば、関係省庁は必死になって反対しなくてはならないのである。「全ての子どものため」に財源を用意せずに進めば結論はおのずと見えてくる。この点は何度もこれまでも言い続けたことである。さらにこれらの財源が国庫や基金や保険というものであれば、その論議は全くされていないのであって、これらをきちんと検証しなくてはならない。そうでなければ、介護や障害・医療の二の舞になりかねないので、慎重に進めなければならない。

よって普通に考えれば、本来は現状の現物給付に大幅な財源を投入し、児童手当とは別にした所得制限無しの特例国庫負担金の子ども手当を満額支給する現金給付の形ができるのであろう。さらに待機児童解消による保育所増設は約束手形であるし、認可促進や家庭的保育事業を進めなければならない。

これらの結論を前提にして、将来の来るべき新たな仕組みをアンケートの結果もとにして考えてみたい。まずアンケートの結果を3種類に分けてみる。

- ①は比較的必要である「3」、もしくは必要である「4」というもの
- ②は必要と不必要が拮抗するもの
- ③は比較的必要でない「2」、もしくは必要でない「1」というもの

①必要である「3」絶対必要である「4」の数字が7割以上のものは次の6種類である。

これらは積極的に必要となろう。

- *市町村が保育の実施主体であること（81.2%）
- *全国一律の最低基準（73.5%）
- *保育の質のさらなる向上（94.5%）
- *現行の運営費委託費の充実・改善（90.4%）
- *待機児童の解消（83.5%）
- *人口減少地域の対策（92.0%）

②全体的に様々な意見のもの（未定を除く）

この場合、公立と民営では一般財源と措置費であるので捉え方に違いがあるものの、一般的な見方として考えた場合下記の4点はわずかばかりであるが、必要であると考えた方がよいと思われる。つまりは消極的必要と考え制度設計に加えることとしたい。

「1」「2」の必要でない割合(%) VS 「3」「4」の必要である割合(%)

- *現行の仕組みから新たな仕組みへの変更

「1」「2」46.2% VS 「3」「4」43.7%

*保育に欠けるという文言変更

「1」「2」36.8% VS 「3」「4」58.3%

*公的契約の導入

「1」「2」39.3% VS 「3」「4」49.3%

*保育コーディネーターの設置

「1」「2」42.0% VS 「3」「4」50.7%

③必要でない「2」絶対必要でない数字「1」が7割以上のものは次の2種類である。

*現保育保障の補助金から個人給付への変更（81.1%）

*企業参入等の促進（82.6%）

これら3点を組み合わせて考えてみると①+②が必要であり、③は不必要もしくは条件付き一部必要のものとなる。単純に組み合わせてみるとこうなると思う。

前提条件は、待機児童の解消と人口減少地域の対策をあらかじめ進めていくこと、また新たな仕組みにおいてもそのことを解消する仕組みを導入する。

新たな仕組みは、子どもに対する保育の質のさらなる向上が計られ、経営的にも現行の運営費委託費を上回るものであり、職員待遇等も含め現行の改善が計られるものとする。全国一律の最低基準を持ち、市町村が保育の実施主体である公的契約（市町村関与という意味合いでの公的契約であり、いわゆる直接契約ではないと現保育関係者は考えている。）を導入し、対象者は「保育に欠ける」を含んだ、何らの形で必要とする人にも保育保障がされる。ここにも補助金が支給されるが、決して個人給付という考え方ではない。個人給付は高齢者や障害者の場合は一面的な利用者であるが、保育所の場合は利用者とその子どもという二面性があり、その利益が相反することもある。また大都市では保育コーディネーターを設置し、いろいろな事柄に対応する仕組みが必要と考えられているが、町村等では現状で大丈夫であるように思われる。最後にこの仕組みを企業参入として考えてはいないということであろう。

アンケートをまとめると以上のようになるが、これであれば相当歪な形になる。保育事業者が納得のいく形であると、その前後の論理的な矛盾を産むのであって、しかしながら何かを強く導入すると問題は残ったまま進むのである。強く必要でないとされる③を一気に進めるかどうかでも議論があり、ここに焦点を再度おいて検証してみよう。

③ー①＊現保育保障の補助金から個人給付への変更

個人給付には、受給権といったこれまで問題にされた点があり、保育を現物として保障し、運営費を保育所に個人分として一人あたりを全額委託費として支払う方式を変更して、利用者と保育所との契約システムを導入し、利用者個人が保育料を保育所に支払いさせ、その残りを代理受領として支払う形である。問題点は大きい。大きく3点にあげられる。

1点目は、どうしても介護等の方式に近く感じられ、それらに懸念される材料は大である。ここをどう払拭していくのかは、懸念される材料に対して大きなセーフティネットを考えなくてはならず、保育関係者が危惧する最大の点であろう。この点が解決されなければ「全ての子どものために」の保障を台無しにするほどの懸念材料である。特に時間保障による経営難が一部関係者から叫ばれる中、そのことへの十分な保障が必要であると考えるのである。

さらに2点目は市町村を含めた現場の混乱をどう回避するかであろう。さらに単純に事務量は負担増大するであろうから、ここにも十分な配慮が必要だろう。

3点目は、このことにより、一般財源化打破や公立保育所一般財源より復帰との整合性をどうするのだが、財源確保や地方分権との絡みもあり、考えの整理が必要であろう。

最終論としては、個人給付と一般財源の整理、介護等とは違う新たな仕組みと財源大幅投入により、全ての子どもと保護者が保障される仕組みでなければならない。

③ー②＊企業参入等の促進

根強い反対がある企業参入については、私も反対である。しかし、待機児童解消という名目での導入は、私個人は避けられないと考えている。この待機児童解消の地域限定が、指定制度ということであれば、次の3点の前提と2点の条件がある。前提の3点は

1. 待機児童のいる地域を確認し、地域指定する。市町村にとって必要でないところに（需要を供給が上回っているところ）には絶対導入しない。
2. 地域指定した場所でも少子化を見越し、時限的なものとする。
3. 指定されたものは、現行制度のままであれば一般財源とする。

条件としては次の2点

1. 株式配当を認めない。
2. 施設整備に関して現保育所を10年程度集中して整備し、減価償却方式と並列にする。

大きな問題として、保育所はもはや福祉でないので企業参入という論もあるが、ここに今回は言及しないが、本来、制度改革論におけるスタートの意味を児童福祉とは何か、保育所という施設とは何なのかという本筋論に立ちかえるべきであろう。

5) 今、本当に考えなければならないことは何なのか

全ての子どもが幸せに乳幼児期を親と一緒に歩むことを期待して、次の事柄を早急に論議しなくてはならない。以下の6点を最後に掲げ、考察としたい。

①日本の乳幼児期の基本となるべき考え、つまりはどんな日本人像を望んでいるのか、またどんな子どもにしたいか、そして、その子どもをどこがどう支えていくのかであろう。

(個人／家庭／社会 自立／自律／集団・国／地方／国と地方 企業（事業主）等重層的負担などの関係をきちんと整理すること)

②日本人の働き方と休業時支援の仕方（時間や給料）、特に子どもが乳幼児期における親の働き方を考えるべきであろう。

たとえば、基本は個人の週時間また夫婦での週時間などをどうするか整理すべきであろう。

③教育や働き方等を補助する仕方、保育施設の充実をどう図るか。

育児休業制度による0歳児保育の行方や未満児保育の充実（現状20%から40%）はいかにすべきか、0～2歳児は保育所、3～5歳児は幼稚園の輪切り論の誤った考えから0歳児からの幼児教育観を提唱した保育所保育指針に沿った教育の捉え方の確立があげられる。

④子育て財源をどうしていくのかも問題である。

主な税金率や消費税論議、育児保険の導入や障害を含めた介護保険等への一本化、児童手当拠出金の負担、現物給付は地方・現金給付は国が責任を持つことによる保育所運営費の一般財源化、さらには前述した基金等の設立などがあげられよう。再掲するが個人給付（子ども手当）や現物給付との関係をどうするかも問題である。

⑤平成23年度予算編成時による問題を整理すること。

一括交付金とは何か、また一般財源とどう違うのか、子ども家庭省設立と幼保一体化の中味とは何か、保育制度改革はどう決着するか、それらは地方分権改革とどう関わっていくのか。

⑥過疎地対策は待機児童問題と同じテーブルではさばけない。

待機児童解消の一環としての制度改革が、たとえそれで進めるにしても、それが過疎地対策になるとは思えない。よって過疎地対策は別にきちんと論議する場を設けて欲しい。お

ざなりにせずに進むことを強く進言したい。過疎地における定員定額制導入や家庭的保育や地域子育て支援、延長保育・一時保育など補助事業を効率的に組み合わせることを提言したい。また地域別の補助も寒冷地手当ばかりではなく、きちんとした除雪対策費など地域に密着した補助にも言及したい。

終わりに

政権交代後の21年12月閣議決定と、少子化対策特別部会における保育制度改革が幼保一体化部分を除いてはほとんど同じ状態であることは偶然の産物なのであろう。しかれども、ここにきちんとした財源確保が大事なことは、今回の子ども手当予算確保におけるそれまでの経緯を考えると、どれだけ至難のことかがわかる。できれば、子ども手当の全額支給前に待機児童問題と過疎地対策を一気に行い、保育制度改革によって全ての子どもの保育保障をするということに財源確保と共に全力を挙げていただきたい。また現物支給も含めた国の保育の責任を明らかにすることと、地方との関係も、この際きちんと整理して行って欲しいと思うのである。

21世紀となって20年間の歳月を経た現在、今までとは全く違う物が創設され、進むことも十分にあり得ると思う。しかしながら、全ての子どもの最善の利益と、就労支援・親支援が相反されないような仕組みの構築と財源確保は、少子化が進む中において、国の最重要な課題であることを再度認識し進めてもらいたい。そのことに保育界の方々がたくさんの関係者の叡智を集めて、同一方向に進むことが第一義と再度提言するものである。

7. 高橋英治研究員による考察

【新たな保育の仕組みについて】

日本は、子どもに対する公費支援の割合が諸外国と比較して極端に少ないとされる。そもそも、子どもを取り巻く環境からすると、社会的な背景があり、地域社会が連帯をもって子どもたちを育てていたという地域文化がしっかりとしていたのではなかろうか。まさに日本人のDNAの中には農耕民族の血が流れており、狩猟民族ではない。集落や集団、互いに助け合う（今でいう「共助」）の精神が子どもたちをも支えていたのではなかろうか。

高度経済期を経る中で、地域がその機能を段々と失い、核家族化等の進行により、家庭の子どもの養育機能が非常に弱くなっている。

保育所は、戦後の時代の「児童の福祉」、高度成長期から現在に至るまでの「就労支援」、そして、現在の「子育て家庭支援」と大きく三つの役割・使命があると考えます。「児童の福祉」については、戦後の時代と意味合いは様変わりしているが、子どもたちを健全に育成するにはどうしたらよいのかという疑問符は、現場で保育事業を行っているもの共通のことであるのではないかと思います。

毎年のように制度改革議論が渦巻く中、今回の調査票の記述で多くの先生方が警鐘を鳴らしているように思えてならない。それは、何のために制度改革を行うのかということである。本当にそのことが子どものためになるのか、子どもの最善の利益を保障することに繋がるのか…。

平成7年の緊急保育対策等五か年事業の時にも言われていたことではあるが、親の就労施策にあまりに偏り過ぎてはいないか…。制度や仕組みを考える時には、常に頭の中に入れておかなければならないことがある。親の利益と子どもの利益は必ずしも一致しない。むしろ相反することのほうが多い。その摩擦を最小限にするような保育施策でないと、将来の日本を担っていく子どもたちの健全な育成というものは担保できないのではないだろうか。また、多くの先生たちが、今の子どもたちの発達について危惧している叫びが聞こえてきた。社会環境と家庭養育と保育施策…このバランスが崩れ始めている。保育所も支援は一生懸命するものの、家庭機能をもっと充実させていかないと子どもたちはとんでもないことになる…と。一方、保育所に求められる役割は多岐に幅広く深くなってきている。

保育現場からは、課題のある子どもたちが増え、もっと個別に配慮した保育が必要であるにもかかわらず、現在の配置基準では保育機能が十分生かしきれないまま保育をせざるを得なくなる等、子どもたちの健全な育成を願う先生方のジレンマの悲鳴が聞こえてくるようである。

新たな保育の仕組みについて、いくつかの設問が用意されているが、必要度の3と4を合計すれば、保育の質のさらなる向上については94.5%が、また、市町村が保育の実施主体であることについては81.2%が、現行の運営委託費の充実・改善については90.4%が必要性を感

いる。現保育保障の補助金から個人給付への変更については81.1%が、企業参入等の促進については、82.6%が必要でないと感じている。このことは、決して既得権益で保育所を守ろうとしているのではなく、基本の認可保育所のサービスが安心して継続できるように、さらにもっと充実させて欲しい、今の子どもたちの状態を認識し、しっかりと子どもたちをサポートできる保育を望む願いが表れているのではなかろうか。

調査票を見ても、少子化の影響で待機児童のいるところと、定員割れを起こしているところの格差は益々広がるような気がする。そういった状況の中で、つつい待機児童解消・就労支援の観点に重きを置いた制度改革を全国一律的に行う必要がどこにあるのか、なかなか理解できないのが大方の見方ではなかろうか。

また、今回の新たな保育の仕組みは、市町村の責務が今まで以上に増大する。大幅な財源が仮に確保されたとしても、真に市町村はそのことを実行できるのであろうか。これまた市町村による格差が出るようでは、真に子どもたちのための制度改革とは言えない。

さらに、アンケートで見えてくる別の側面は、「個人給付」「公的保育契約」「保育コーディネーター」「事業者指定制度」等々、という言葉の意味合いを、保育所側も市町村も、さらに利用者も、まだはつきりと理解していないところに一抹の不安を覚える。

「すべての子どもの健やかな育ちの支援」という基本理念は賛同するものの、その中核を担うであろう保育所の本来的機能を削ぐような制度改革であっては断じてならない。

【経営のファクターについて…人】

社会福祉の仕事は、そのほとんどが対人サービスであり、そこに携わる「人」により、サービスの質が決まると言っても過言ではない。また、そのことが組織体の生命線であるとも言えるのではなかろうか。

「人」については、人材確保（現在・未来）と人材育成が大変重要である。

現在でも、保育士の人材が不足しているところが多いと聞く。保育所に通っている子どもたちが200万人を超え、求職ニーズは高いものの、介護事業に転換したり、就職しても長続きしないという声もよく聞かれる。保育者の処遇改善も必要であると思うが、保育士が保育の専門家であるというプライドをもっと発揮できるような体系も必要なのではないかと考える。そこには、キャリアアップできる仕組み、資格問題、研修体系のあり方等、質の向上に向けた取り組みを早急に講じなければならない。現在働いている職員が輝けば輝くほど、次世代（小・中・高校生）へ繋がることになりはしないかと思うのである。

また、それぞれの施設で人事考課などを積極的に取り入れ、個人個人が仕事（保育）に対するモチベーションをあげていくことができるようにすることも大切であると思う。

今後、制度も含めてどのような状態に変化していくか不透明であるが、それぞれの法人の理

念や方針・目標を、常に職員とともに共有していくことがますます必要になると感じている。

【経営のファクターについて…物】

環境構成の中で大切なのは、「人的環境」と「物的環境」であり、子どもたちは良質な環境のもとで健全な育ちをしていくものである。

社会福祉法人の多くは、いくばくかの自らの財産を投じて施設を作ってきている。であるがゆえに、理想とする保育環境作りのためには、フレキシブルに即応できる利点があり、これは、人事権や財政権をほとんど持ち合わせていない公立保育所と大きく違う点である。また、大規模な改築や修繕等は、自ら目指す保育をベースに組み立てていくことができる。社会福祉法人の即応性や独自性を活かし、物的環境をより良いものにしていく必要がある。

【経営のファクター…金】

基本的な運営上の費用については、制度改革の影響でどのように変化していくかはわからないが、社会福祉法人といえども適切な利益をあげることは、事業の継続性を考えても当然ながら必要になる。企業は利益のうち35%~40%は税率相当分、10%程度は株主配当相当分、残りの50%程度が利益準備金・積立相当分であると言われる。社会福祉法人においては、その100%が丸々利益であるが、公益性や非営利性を考えた時、企業の税率相当分（35%~40%）は地域全体に還元する社会福祉を目的とする事業に充て、株主配当等の相当分（10%）は補助金や費用補填の無い独自の事業をすることに充て、利益準備金等の相当分（50%程度）は将来の事業を想定した積立金に充てる等の特色、独自性を出さなければならないと感じている。保育所のみを行っているところも、社会福祉法人の保育所として考えれば、利益を生み出すことも考え、その利益をどのようにとらえていくか考えていかなければならないと同時に、今後は資金調達（ファイナンス）をいかにしていくのか、検討することも大切であるとする。

【経営のファクター…情報】

インターネット等の普及に伴い、現在ではいつでもどこでも様々な情報を瞬時に得ることができるようになっている。情報とは、将来を占う羅針盤ともいえ、情報量の多さも事業体の生命線の一つと言えるのかもしれない。多くの情報の中で、生きた情報、正確な情報、最新の情報を峻別することが大事である。「新たな保育の仕組み」の議論は、真っ向から否定するものではなく、理念を理解しつつ、現在の保育制度をどのように改善・充実させていくべきか、情報を読み取る中で判断するべきではなかろうか。

一方で、日本全国約1,800弱の自治体のなか、それぞれの地域によって様々な施策がなされており、多くの情報を得るということはとても重要であるとする。そういった意味からすれ

ば、少子化対策特別部会においても、もっと地方の実情を踏まえた上での議論がなされることを願いたい。

【経営のファクター…時間】

時間の領域には、①緊急であり重要・②緊急ではないが重要・③緊急であるが重要ではない・④緊急でもなく重要でもない、という四つの領域が存在する。

多くは①の領域に終始しがちであるが、事業の計画や人材育成など、②の領域に時間を投資することが重要であり、そのことにより①の領域を予知することができるといわれる。

このことはあらゆることに共通し、プライオリティ（優先順位）とともに、時間の概念を常に持つておくことはとても大切である。

【まとめ】

調査研究をすることをきっかけに、現在議論されている保育制度改革についてのことに若干触れ、保育所の「経営」というものについて改めてベーシックな話を記したが、今後いかなることが起ころうとも、認可保育所は保育サービスの中核をなすものであり、戦後60年近く培ってきた保育の専門性をより発揮し、日本の保育は認可保育所を中心に子どもたちの健全な育成を担っていく自信と誇りを捨ててはならない。

I—D 総合的考察と展望

山縣文治研究員

1. 調査結果の特徴と考察

1) 基本属性

①一般に地方及び中規模都市以下では定員規模が小さい

「定員45人以下」と小規模の保育所は12.8%である。

「定員45人以下」の保育所は、経営主体別では、公営12.5%、民営13.0%であり、公民の差はない。

地域区分では、「北海道・東北地区」(20.2%)、「九州地区」(18.1%)、「中国・四国地区」(17.9%)、都市区分では、「小都市B」(19.8%)、「町・村」(19.0%)など、都市圏よりも地方、人口の多い市町村よりも少ない市町村に小規模な保育所が多い。

②乳児の割合は都市部で多い

在園児に占める0歳児の割合は6.4%である。

平均より、1ポイント以上高い地域は、「九州地区」(7.7%)、「北海道・東北地区」(7.6%)、逆に低いのは、「東海地区」(4.3%)、「北信越地区」(4.4%)である。3歳未満児でみてもこのような傾向は変わらない。

都市区分では、「都区部・指定都市」の7.7%から、順に低下し、「町・村」では4.8%にまで低下している。

③3分の1が定員割れ、町村部では8割近い

定員割れしている保育所は34.9%、定員超過は59.9%である。

定員割れが高いのは、地域区分では「北信越地区」(55.8%)、「東海地区」(52.0%)、都市区分では「町・村」(58.7%)、「小都市B」(38.7%)、「小都市A」(38.1%)である。公営保育所は、いずれの区分でも定員割れが多いが、とりわけ、「小都市B」(77.8%)及び「町・村」では76.9%と、4分の3を超えている。

超過率が高いのは、地域区分では「近畿地区」(74.5%)、「九州地区」(71.1%)、都市区分では「中核市」(74.1%)、「中都市」(69.4%)である。

④経営事業の地域差はあまり大きくない

児童福祉事業、児童福祉事業以外を含め、第1種社会福祉事業を営んでいる民間法人は1割にみえない。これは、地域区分や都市区分であまり大きな差はない。

第2種社会福祉事業については、民営の回答者の9割以上が経営しているが、これも地域差はあまりない。

2) 保育制度改革

現在、厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会が検討している保育制度改革については、論点となっている、新たな仕組みへの変更、市町村が実施主体であること、保育に欠けるという文言の変更、補助金から個人給付への変更、公的契約の導入、企業参入等の促進、保育コーディネーターの設置、全国一律の最低基準、保育の質のさらなる向上、運営委託費の充実・改善、待機児童の解消、人口減少地域の対策、の12項目について、「必要である」から「必要でない」の4段階で尋ねている。

- ①改善が必要なものは、保育の質のさらなる向上、人口減少地域の対策、運営委託費の充実・改善、待機児童の解消
- ②現行制度のままでよいものは、企業参入等の促進、補助金から個人給付への変更、市町村が実施主体であること、全国一律の最低基準
- ③意見が分かれているものは、保育に欠けるという文言の変更、保育コーディネーターの設置、公的契約の導入、新たな仕組みへの変更

明確に意思表示されている「必要である」と「必要でない」との差が20ポイント以上あるか否かで、3つに分類し、整理した結果が次表である。なお、「意見が分かれている」については、「+」表記は、「改善が必要である」が高いもの、「-」は「現行制度のままでよい」が高いものを示している。

改善が必要である	・ 保育の質のさらなる向上 (76.6ポイント) ・ 人口減少地域の対策 (69.7ポイント) ・ 運営委託費の充実・改善 (68.9ポイント) ・ 待機児童の解消 (52.9ポイント)
現行制度のままでよい	・ 企業参入等の促進 (56.2ポイント) ・ 補助金から個人給付への変更 (52.0ポイント) ・ 市町村が実施主体であること (51.8ポイント) ・ 全国一律の最低基準 (40.9ポイント)
意見が分かれている	・ 保育に欠けるという文言の変更 (+11.5ポイント) ・ 保育コーディネーターの設置 (+2.1ポイント) ・ 公的契約の導入 (+1.4ポイント) ・ 新たな仕組みへの変更 (-8.9ポイント)

制度改革の論点については、改善が必要と考えられているもの、現行制度のままでよいもの、意見が分かれているものが、明確に3つに分かれた。改善が必要と考えられているものは、現行制度自体の不備を指摘するものと地方対策、現行制度のままでよいというものは、地域間の差をもたらす可能性の高いもの、供給主体の競争をあおりそうなものが多い。

意見が分かれているものの多くは、新規施策である。意見が分かれているものについて、「どちらかといえば必要」、「どちらかといえば必要ない」を合わせて、その差をみると、「新たな仕組みへの変更」(−2.5ポイント)、「保育に欠けるという文言の変更」(+21.5ポイント)、「公的契約の導入」(+10.0ポイント)、「保育コーディネーターの設置」(+8.7ポイント)となり、「保育に欠けるという文言の変更」については必要性を認めている意見が多いが、それ以外の3項目については、その差がせいぜい1割にとどまっている。

④事業者指定制度には否定的

新たな保育制度のなかで検討されている事業者指定制度については7割以上が否定的である。これは、地域区分、都市区分、公民別、いずれにおいても同様である。

3) 入園予約

①入園予約制度は3割で定着も、未実施が6割

入園予約制度は3割で実施されているが、地域差がみられた。実施が高いのは、「中国・四国地区」(43.2%)、「東海地区」(43.0%)、低いのは、「関東地区」(19.3%)である。都市区分では、「都区部・指定都市」のみが20.3%で低く、残るところはほぼ3割台前半で差がない。

②入園日が固定されてる保育園が半数以上

入園日が固定されている園は、「毎月1日のみ」(45.6%)、「毎月1日以外の固定日」(8.9%)を合わせて54.5%である。

入園日が固定されているところは、「関東地区」(75.8%)、「近畿地区」(75.0%)に多く、「北海道・東北地区」(43.7%)、「九州地区」(44.5%)では低い。ただし、都市区分での差はあまりない。

4) 保育料徴収

①保育料を保育園が直接徴収しているところは1割弱

保育料徴収は、「市町村が徴収」が85.2%で多数を占めるが、8.8%は保育園が直接徴収している。直接徴収しているのは、「民営保育園」(10.6%)、「九州地区」(13.3%)、「東海地区」(13.0%)、「中国・四国地区」(12.6%)にやや多い。逆に、「関東地区」(4.0%)、「町・村」

(6.3%) ではやや低い。

5) 定員の増減

①ここ5年間で定員増した保育園は待機児が多い地区に限られているわけではない

ここ5年間で定員増した保育園は16.0%である。

定員増したところは、「民間保育園」(17.9%)、「中国・四国地区」(20.0%)、「中核市」(21.4%)などに多い。待機児が多くいる「関東地区」(15.3%)、「近畿地区」(17.0%)、「都区部・指定都市」(17.2%)では必ずしも高くない。ただし、詳細にみると、「都区部・指定都市」の「公営保育園」では27.0%と高くなっており、待機児対策が公営保育園でも取り組まれている様子がわかる。

②ここ5年間で定員減した保育園は地方に多い

ここ5年間で定員減した保育園は8.0%である。

定員減したところは、「北信越地区」(14.7%)、「九州地区」(9.6%)、「東海地区」(9.0%)にやや多い。これらの地域には、相対的に民間保育園を中心とした保育所整備率の高い県が多く含まれており、「民間保育園」にも影響が及んでいることがわかる。

都市区分では、「小都市A」、「小都市B」、「町・村」がいずれも1割を超えている。「都区部・指定都市」では1.6%と、ほとんどない。

6) 市町村の保育行政

①公営保育園及び少子化地域では地域の保育機能の維持を望むところが多い

市町村行政に対して、「地域の保育機能の維持」を望むものは32.4%である。「公営保育園」ではこれが41.2%で、「民間保育園」より14ポイント高い。地域区分でみても都市区分でみても、いずれも「公営保育園」の方が高い。地域区分では、「中国・四国地区」及び「九州地区」での公民の差が大きく、20ポイント以上の開きがある。都市区分では、「町・村」が高く、公民いずれも4割を超えている。

②保育ニーズや過疎化・少子化等に対する市町村の意識が高くなっている

保育ニーズや過疎化・少子化等に対し、「自治体自身の問題意識が強い」と評価している保育園は47.2%である。これは、とりわけ「公営保育園」で評価が高く(60.7%)、「民間保育園」より20ポイント以上高い。地域区分、都市区分いずれも同様の傾向がみられる。

以前と比較して意識が高くなったと評価している保育園もほぼ同率の46.6%である。これも同様に「公営保育園」が高く(59.4%)、「民間保育園」との差は20ポイント以上ある。

7) 認定こども園

①認定こども園については、とりわけ民営保育園に否定的な意見が多い

認定こども園については、「最善の利益が保障できるかどうか疑問」(52.0%)、「保育所と幼稚園の機能は異なるので否定的」(36.2%)とするものが多い(複数回答)。とりわけ、「民営保育園」ではこれが多く、いずれも25ポイント以上「民営保育園」が高い。「公営保育園」の場合、これらは必ずしも高くなく、とりわけ、「保育所と幼稚園の機能は異なるので否定的」については19.2%にすぎず、「その他」を除く全7選択肢のなかの6番目である。

また、都市区分で見た場合、「町・村」では、「最善の利益が保障できるかどうか疑問」が34.9%であり、他と比べてかなり低い。とりわけ「公営保育園」では24.4%とかなり低くなっており、少子化のなかで、就学前の保育・教育保障の現実との葛藤があることがうかがえる。

②認定こども園の評価される点は、保護者の利便度と多様な選択肢の提供

認定こども園の評価される点としては、「就労の有無に関係なく利用できるので保護者には大変便利」(26.8%)、「多機能をもった認定こども園があっても良い」(21.5%)などがあげられている(複数回答)。これらは、いずれも「公営保育園」が15ポイント以上高い。

③認定こども園の普及の必要性は2割

認定こども園を「今後ますます普及させる必要がある」というものは20.1%、「これ以上増やす必要はない」は68.2%で、3倍以上の差がある。

普及の必要性は、「民営保育園」(12.5%)よりは、「公営保育園」(33.2%)に高い。地域区分では、「北海道・東北地区」(29.8%)、「中国・四国地区」(26.3%)、都市区分では「町・村」(31.0%)、「小都市B」(24.5%)に多い。とりわけ、「町・村」及び「小都市B」の「公営保育園」では4割を超えており、保育機能のみで保育所を維持していくことの困難性や、公営幼稚園の今後を踏まえた変革が考えられている可能性をうかがわせる。普及の必要性についての意見では、「地域や保護者の多様なニーズに対応できるから」というものが多い。逆に、「これ以上増やす必要がない」という意見では、「子どもの最善の利益が保障されるとは思えない」や「保育所と幼稚園では理念や機能が異なり一体的に運営することは困難」というものが多い。

④認定こども園への移行を考えているものは1割にすぎず、半数弱は考えていない

認定こども園に「近々移行する計画である」というものは1.5%、これに「将来は移行を考えたい」(2.1%)、「事務が簡素化すれば移行を考える」(7.6%)を合わせても、認定こども園への移行を考えているものは11.2%にすぎない。ただし、「分からない」というものも34.5%と、3分の1以上ある。「全く考えていない」というものは45.3%である。

「全く考えていない」というものは、「都区部・指定都市」(54.7%)、「中核市」(52.7%)に多く、「町・村」(38.9%)では少ない。また、「事務が簡素化すれば移行を考える」は「町・村」では14.3%あり、少子化の進行が著しいと考えられる「町・村」では経営上の視点からも、認定こども園への志向がやや高くなっているものと考えられる。

8) 家庭的保育事業

①家庭的保育事業の認知度は4割強

「民営保育園」のうち、家庭的保育事業を「知っている」というものは43.4%、「詳しい内容を知りたい」というものは21.6%である。「知っている」というものは「民営保育園」、「詳しい内容を知りたい」というものは「公営保育園」に多い。

②家庭的保育事業への関心は連携保育所となることを含め1割

家庭的保育事業を「すでに実施している」というものは1.6%にすぎない。これに、「今後保育所実施型を検討したい」(4.6%)、「今後個人型の連携保育所を検討したい」(4.6%)を合わせると、1割が家庭的保育事業への関心を示している。「町・村」の「民営保育園」では、これが2割を超えている。検討する理由としては「人口減少による」というものが多く、小規模保育所での運営の困難性や、遠隔地での保育保障を検討している様子が見える。

9) 地域子育て支援拠点事業

①地域子育て支援拠点事業を国事業として実施しているものは4分の1、21施設は廃止

「民営保育園」のうち、地域子育て支援拠点事業を、「国事業として実施している」ものは24.8%である。「国事業として実施している」ものは、「北信越地区」(37.2%)、「関東地区」(30.8%)、「中国・四国地区」(30.4%)に多く、「近畿地区」(15.7%)では少ない。都市区分では、一部逆転はあるものの、「都区部・指定都市」(15.4%)から、「町・村」(35.4%)まで、順に高くなる傾向がある。

一方、この事業を「廃止したまたは廃止予定である」というものが21施設ある。このうち、12施設では、「法改正で事業の継続を断念した」と答えている。「市町村の単独事業で実施」、「園の独自事業として実施」というものも、合わせて5施設ある。

②評議員会を新たに設置・設置予定は5割、経過措置期間に変更なしは2割

地域子育て支援拠点事業の第2種社会福祉事業化にあたって、「定款変更により評議員会を新たに設置した」のは12.8%、「今後評議員会を設置予定」というものは38.3%である。「経過措置期間の3年間はそのまま実施」というものは21.8%であり、多くは、評議員会の設置に前

向きである。

10) 一時預かり事業

①一時預かり事業を国事業として実施しているのは4割弱、49施設は廃止

「民営保育園」のうち、一時預かり事業を、「国事業として実施している」ものは38.2%である。「国事業として実施している」ものは、「北信越地区」(67.4%)に多く、「九州地区」(27.0%)では少ない。都市区分では、特定の傾向はない。

一方、この事業を「廃止したまたは廃止予定である」というものが49施設あり、地域子育て支援拠点事業の2倍以上になっている。このうち24施設と、約半数が、「法改正で事業の継続を断念した」と答えている。残りは、「市町村の単独事業で実施」(11施設)、「園の独自事業として実施」(12施設)であり、国事業としては廃止しても、さまざまな努力で事業継続をしているところが半数ある。

②評議員会を新たに設置・設置予定は4割、経過措置期間に変更なしは3割

一時預かり事業の第2種社会福祉事業化にあたって、「定款により評議員会を新たに設置した」のは9.8%、「今後評議員会を設置予定」というものは28.8%である。「経過措置期間の3年間はそのまま実施」というものは28.8%であり、地域子育て支援拠点事業への対応よりは、やや遅くなっている。

11) 地域子育て支援事業に関する展望

①地域子育て支援事業の展開のためには小規模法人への配慮が必要

地域子育て支援事業を望ましいスタイルとするためには、「一法人、一保育所」である事業所への配慮が必要というものが21.0%で最も多い。

②地域子育て支援事業の継続が困難な理由は、財政上の問題

地域子育て支援事業の継続が困難な理由としては、「経理区分がされると、実質経営が成り立たない」(51.0%)、「単独事業にするにしても財源がない」(44.9%)など、財政上の問題が多く指摘されている(複数回答)。

12) 自由記述

保育制度や保育所運営についての、自由記述には次表のような指摘がされている。

●保育制度の変革により、保育園に求められる機能、役割とともに、保育士自身の質の向

上も求められている中、保育士の過重労働や賃金の安さが問題になっている。職員の離職率が高くなっている現状で、さらなる要求があっても応えられない状況である。今、最も求めることは、保育士の処遇向上である。

- 新しい保育制度には反対。子どもを物のように見る、過剰な効率化志向、企業の原理の導入など、次代を担っていく子どもを育てていく中で、行政の責任が低下するのは納得できない。
- 新保育所保育指針が告示されたが、保育指針と新保育制度との整合性は全くないと思う。直接契約でのこま切れのような保育では、一人ひとりの子どもに対して、の最善の保育の質の提供などできるはずがない。政府の横暴であり、子どもの未来をつぶし、子育て家庭の生活を破壊するものだと思う。
- 子育て手当を各家庭にばらまくより、まず保育設備を充実し、「保育に欠ける」条件をはずし、誰でもいつでも入所しやすい体制作りをするのが先決だと思う。
- 保育指針の改定で研修会にも積極的に参加してもらいたい、定数や面積など、最低基準の見直しがないと指針は意味がない。改定と同時に最低基準の見直しをすべきである。求められるものは多いが、日々の保育に追われるばかりで、じっくり研修したり、考えたりする時間がないのが現状である。
- 学童保育の立ち上げをしているが、補助事業を考える行政側と受け取る保護者側とではギャップがあると感じる。利用する者の思いを拾い上げた上で事業内容を考えるべきだと思う。
- 保育の質を高める、子育て支援に力を入れると言われているが、保育士の待遇改善が行われていない。短大などで学んで卒業しても、身分保障がない状態の者の上に成り立っていることを忘れないでほしい。正規と臨時の職員に分かれているのは現場としてやりにくい。子どもを預かり、育成していく重要な仕事であり、その目標に向かってチームワークがとても大事なので、スムーズに職務が行えるように改善を望む。
- 地域の中で保育所の役割がますます増え、園の大きな行事、関係機関との連携、保護者への対応、子育て支援など、園はフル回転である。そのような中、保育指針が改定され、子どもの様子を論理的に分析したり、保育士自身の仕事内容を見直し記録することは大切だが、画一的になり、生き生きとした子どもの様子、保護者とのやり取りが伝わらない。
- 長時間子どもを保育し、生活と教育の両方を保障していく保育所と、子どもたちが降園してからじっくり職務に取り組める幼稚園とは、全く異なると思う。また、長時間保育の中で、何とか会議をしたり、研修をしたりする中、これ以上何を求められているのかと思う。

- 子どもの成長発達を国や自治体が保護者とともに責任を負うこと、保育に欠ける要件をより現実的に見直しつつ財政保障すること、保育料の応能負担の原則など、現行の公的保育制度を拡充してほしい。
- 保育の質を確保するためには、人材育成と安心して働き続けられる財政保障が重要である。子どもの人数に左右されない財政の仕組みが必要で、ポイント制や利用者への直接補助・市場化は、子どもの福祉に逆行すると思う。
- 全社協が提起している「機能面に着目した保育所の環境、空間に係る研究事業総合報告書」をもとに、子どもの成長発達にふさわしい最低基準の拡充を切望する。
- 国は、保育制度を直接入所方式に変えようとしているが、子ども一人ひとりの育ちの保障がなくなると思う。全国的にすすめられている民営化も、子ども・保護者・職員とも身を裂かれる思いで、ストップさせることはできないだろうか。
- 赤字財政で民営化された結果、子どもたちも増えよかったが、一時保育や病後児保育など、制度改変がめまぐるしく、その対応に戸惑っている。努力しようにも補助金がなければ職員も雇用できず、事業も引くに引けない現状である。
- 保育所保育指針の改定により、これまで以上に保育の質が求められているが、運営的なバックアップについては、分断されている現実を解決できなければ、内容が伴わないと思う。幼稚園・保育所・小学校の連携の基本的理解がなされていない等、幼児保育の健全なあり方がまだ周知されていない。
- 子育て支援拠点事業、一時預かり事業に共通の課題であるが、一法人・一事業の保育所や、小規模型で地域のニーズに対応している園には、定款変更、評議員会設置等は義務化しなくてもいいように配慮してほしい。
- 政権与党が変わり、保育関係予算の一般財源化や特別保育事業等の見直しなど、今までの保育制度の維持ができなくなるのではないかと不安である。
- 一時預かり事業の変更の趣旨は理解できるが、小規模園においては、現状の事業内容・体制等では実施は難しく、事業として成り立つ仕組みの検討をお願いしたい。
- 待機児童の問題は一定の園に集中している状況も見受けられるため、入所児童数の適正な検討が必要である。
- 保護者との連携・支援・要望にどこまで応えるか、日々問題点を感じる。
- 各自治体、または地方と都市部で、保育所の運営について状況が違うので、全国同一の保育体制ではなく、弾力的な運用を考えてほしい。
- 施設整備等の費用は、積立金の運用を緩和し、法人の判断で使用するようにすべきである。
- 各町村や区に1ヶ所等、公営保育所を残して、民営とのバランスをとってほしい。何もかも民営にしているのか、疑問が残る。

- 日本の将来を考えるなら、乳幼児期の保育や教育の大切さを国はしっかり考えないといけない。保育士の質の向上のために、もっと処遇改善されるべきである。
- 保育や教育を平等に考えられる「公」が「民」をリードし、公民が交じり合って、子どもにとって良い保育環境を提供できるように動く使命が、国と市町村にあると思う。民営化ばかり押し進めていいものか。
- 保育制度は公的事業であり、保育にもっと予算がつくことを望む。新保育所保育指針が施行され、保育所の役割が大きく多様化しているが、未だに最低基準、職員の非正規雇用の多さ、公私格差等が解消されないままである。
- 保育に欠けた状態ではないのに入所し、長期欠席しているような世帯がある。行政に報告したが改善されず、そういった世帯の契約は解除し、本当に困っている世帯に入所してほしい。また、途中入園してすぐに退園してしまう保護者もいて、もっと厳密にチェックしてから入所決定してほしい。
- 今は、親の利便性や待機児童解消が第一に考えられ、子どもの育ちや保育の質が軽く見られているように感じる。現場で職員は日々努力しているが、子どもの中に「気になる子」が増え、定められた職員配置では到底より良い保育は望めない。複数担任にしないと、安全・安定した保育は展開できない。
- 待機児童解消の受け皿としてさまざまな方策がとられることは、保護者にとっても社会にとっても望ましいが、その前に子育て家庭の労働時間短縮が優先である。子どもが長時間、母親と離れて生活することは将来的に良いとは思えない。保護者も長時間労働で、家事や育児へのエネルギーが残らないような働きぶりになっており、社会を担うたくましい子どもを育てることは困難だと思われる。
- 保育所は現行でも最低基準で、標準基準ではない。学校ではサポーター等、側面からの援助者制度があるが、保育所では職員配置が0歳でも3：1と決まっている。
- 現行の枠組みの中で待機児童を減らす等の施策を考えるばかりではなく、子どもの入園希望がなぜ増えているのかを考えてほしい。軽度発達障害や友達との関係をもちにくい子ども、人間関係のうまくいかない保護者が増えており、子育てがしんどいから入園させたい、メンタル面の悩みがあって子育て困難といったケース等も多い。親が仕事をしているか否かにかかわらず、入園させたいと思う人は誰でも入れるように、保護者の選択肢が増えることを望む。
- 施設が老朽化し、修繕料が増えて財政難である。
- 子どもの人数に対して職員数を確保できても、正規職員数が足りず、臨時保育士・パートで補っている現状である。職員の資質向上を考えたとき、研修時間もなかなかとれない。また、臨時職員に正規職員並みの責任ある仕事を要求してしまう。

- 子育て支援といわれ、各市町村では、情報交換会、イベント、保育料補助等が計画されているが、果たしてそれでいいのか疑問である。要求ばかりしてくる親、保育料未納者、身近に祖父母がいるのに預けたくないという平気で話す親等、親育ての難しさを感じる。
- 最低基準の見直しをしてほしい。保育士の仕事が激務で、規則に振り回されている現状では、次代を担う子どもの健全な保育はできない。県の監査では、早朝、延長保育ともに2名の保育士が求められ、奮闘してもしきれない現状である。また、4歳児と5歳児では30人に保育士1人という基準でそのまま実施している園もある。
- 田舎では年々人口が減り、これ以上過疎化が進めば運営が困難である。
- 最近のいろいろな施策は、支援しすぎて、かえって親をダメにしているのではないかと疑問を感じる。
- 民営化は良いが、企業による民営化には反対である。営利目的となってしまう、健やかな子どもの成長のためには行政が主体で良いのではないかと思う。
- 乳児5人に1人、0歳児3に1人の保育者で、1日中保育ができるか疑問。安全面から考えても、保育人数を考慮してほしい。
- 人口の密集地域では待機児童の問題が大きいが、地方はほとんどない。待機児対策をすすめればすすめるほど、地方の保育がやりにくくなる。また、保育制度もそのつど変えられて疑問を感じる。
- 評議員会の設置が義務付けられているが、理事会の運営の上に評議員会まで加わると、事務処理や運営のための労力で、保育所長として園児との本来のかかわりができなくなってしまう。
- 市町村合併で過疎地の指定を受けているが、過疎地に対する運営費等の特別補助をお願いしたい。
- 有限会社で運営しているため、社会福祉法人ほど資金がないし、安い子ども基金も使えない。有限会社で認可園を設立する際、もっといろいろな面から補助金制度があればいいと思う。
- 保護者支援として、保護者がリフレッシュできるように一時保育を行っているが、親の都合ばかり優先させているようで疑問に感じている。求職中の母親が友達と遊びたいために土曜保育を利用し、その子どもは落ち着きがなく問題を抱えている等、子どもの求めるものと親の行動が離反していく傾向に危機感を覚える。
- 保育制度改革について、所長、主任、保育士と、保育にかかわるすべての人がもっと関心を持ち、勉強する必要があると思うが、今の現場ではその時間をとるのも困難である。
- 運営費、開所総時間数、保育士配置数の整合性がない。
- 運営費のみで運営している保育所がほとんどで、足りなければ事業をふやして人件費の

捻出をしてやりくりをしているのではないか。一部の都市部においては、人権費分を補助してくれているみたいだが、町村ではほとんどない。同じ認可保育所なのに、都市部と町村部では大きな違いがある。

- 開所時間をおおむね8時間としているが、8時間の根拠は何なのか。仕事が終わってからの迎えは移動時間があるし、買い物も子どもとするかしないかで、かなり違う。全ての認可保育園は同じ保育時間とし、それ以外の時間について補助で調整するぐらいにしてほしい。
- 保育士の配置基準については、朝夕2名の配置で行っている。安全性を言えば2名の方が安心であるが、定員数の低い園ほど、日常の保育は人手不足となる。総保育時間数に合わせて、保育士の配置基準を見直し、その結果に合わせた保育単価にしてほしい。
- 0歳児3人に1人の保育士の根拠は何か。他の年齢も同様である。災害時の事を考えると、0歳児については、保育士は2人しか抱きかかえられない。そうであれば、日常の3:1には疑問がある。1・2歳児の6:1も、1歳児と2歳児の発達では大きな開きがあり、同じ配置基準なのはおかしいし、当然1歳児の方が手がかかることから、やはり疑問である。さらに、3歳児は20:1であるが、1・2歳児の6:1から急に20:1にするのはかなりの無理があり、当園では2名の保育士をつけている。4・5歳児についても30:1で同数ということに疑問がある。
- 災害時の対応が問われている今、地元消防に聞いても0歳児の地震時の対応は何もない。0歳児乳児室は、地震時にどう対応するか調べた限りでは、保育士が覆い被さって守るぐらいのことである。果たして、これは、安全なのか疑問である。部屋の要件に、シェルターになるような身体を守る要件もないし、机がないのだから机の下にも入れない。
- 乳児の看護師の配置基準は、人数に対して設けているが、翌年、乳児がいなければ看護師は辞めなければいけないのか疑問である。国は、認可保育所に看護師を設置しなければならなし、財源を運営費に足すべきである。
- すべての基準の根拠を明確にし、それに伴った財源を確保してほしい。合わせて、監査調書も、いつまでも変わらない古い形式のものであったり、はっきりしていない歯科検診の回数を増やすように要求したり、監査の基準もずれてきている。
- 園児の年齢と数によって財源が決められているが、保育所の開所時間数や職員数など、運営に対しての財源の算出もしてほしい。今後も続くと思われる少子化社会においては、地方ではどんなにすばらしい園でも、定員の少ない園からつぶれていくことが予想される。都市部では、分園や増園をして規模を大きくした、人気のある園が生き残り、やはり他の園はつぶれていくのではないか。

2. 課題と展望

1) 過疎地においては地域の存続を左右する社会資源としての保育所の位置づけを

現時点において子ども数が少ない地域では、一般に高齢化率が高く、生産年齢人口が少ないため、少子化の影響が直撃することになる。子ども人口の減少は、子どもに関わる社会資源全般の減少の可能性も意味している。子どもを産み育てる世代においては、医療機関、保育所・幼稚園、義務教育は非常に重要な社会資源であるが、すでに診療科に小児科を有する医療機関及び幼稚園は過疎地から撤退しつつある。公立小学校では統廃合（平成10年度：24,061、平成20年度：22,197、変化：1,864減）が進んでいるが、これは義務教育ということもあり、公的に通学保障がされている場合が多い。

保育所（平成10年度：22,467、平成20年度：22,898、変化：431増）は、数年前に公立小学校の数を上回る数となっている。しかしながら、これは都市部における増加によるものであり、本調査にみられるように、過疎地においては、公民に限らず定員減、公営保育所を中心とした統廃合が進んでいる。

高齢化している地域においては、一般に高齢者施策が重要な施策とされているが、これは地域の存続に貢献するというよりも、いわば対症療法的施策である。将来を開くものとしては、子育て世代が居住できる環境整備が必要であり、保育所は重要な位置を占めている。保育所は、やや大仰な言い方をすれば、地域の存続を左右する資源ともいえる状況となっている。

以上のように、保育所を維持するという視点のみではなく、地域を存続させるという広い視点での施策展開が必要であり、そのためには、保育所のみに拘泥せず、幼稚園や小学校など、子ども資源全体での改革という視点が現場にも必要である。

2) 保育の質の向上に足る運営費や環境の確保

保育の質の向上は、多くの保育所が課題として意識している。保育は職員によるその場限りの行為ではなく、子どもの人生の初期において人格の形成に関わる重要な行為である。したがって、保育の質は、個々の施設や職員の評価として重要である以上に、一人ひとりの子どもの人生に関わるものであり、やや飛躍するというならば、子どもが大人になった時の社会の質に影響するものとさえいうことができる。

このような、保育の質を支える最大の要素は保育士であり、養成課程を含めた保育士の質の向上に向けた取り組みが重要である。これは、制度的な課題であるのみならず、職場あるいは本人自身の課題でもある。

一方、保育士が確保できなければ、保育の質の向上もままならない。すなわち、保育士が就職を希望する職場になっている必要があるということである。これを支えるのが運営費であるが、本調査からはこれが十分でないという指摘がある。基本的な労働者としての権利の保障、

人員の確保、研修費用とその間の体制の確保、などが現場が求めているものである。

さらに、子どもの育つ環境としての保育空間や保育教材も重要な課題である。待機児対策として、一定の条件のもとに保育空間の基準緩和が図られた。これを順次広げたり、待機児解消後も存続させたりするのではなく、あくまでも一時的措置として位置づけ、子どもの育つ空間としての適切性の確保が社会的な課題である。

3) 改革への不安部分への対応強化

現在検討されている保育制度改革の内容については、賛否が一元的に集約されているわけではなく、偶然ではあるが、「改善が必要なもの」（保育の質のさらなる向上、人口減少地域の対策、運営委託費の充実・改善、待機児童の解消）、「現行制度のままでよいもの」（企業参入等の促進、補助金から個人給付への変更、市町村が実施主体であること、全国一律の最低基準）、「意見が分かれているもの」（保育に欠けるという文言の変更、保育コーディネーターの設置、公的契約の導入、新たな仕組みへの変更）に3等分となった。

同一の方向を向いているものについては、積極的に推進すればいいが、逆の方向を向いていたり、意見が分かれているものについては、十分な検討が必要である。これらの中には、不透明であることによる不安からきているもの、労働者の視点や施設・法人維持の立場からきているもの、子どもの育ちの立場からきているものなど、その中身は多様であると考えられる。制度改革においては、このような中身をていねいに分析し、現場、保護者、地方自治体への対応を図る必要がある。

4) 地域子育て支援事業の法定化及び第2種社会福祉事業化の検証

平成21年度から、地域子育て支援に関わる個別事業が児童福祉法において法定化されるとともに、社会福祉法上の第2種社会福祉事業として位置づけられた。これは、本来は、子育て家庭への支援の拡充及び社会的信頼性の確保のために行われたはずであるが、本調査でも明らかとなったように、一時預かり事業（一時保育）で49施設、地域子育て支援拠点事業で21施設が廃止となっている。むろん、新規に始めた事業所もあるはずであるが、もともと実施していた施設数に限りがあるなかで、廃止した保育所がかなりあるという事実はやはり重い。今回の調査は、認可保育所の10分の1抽出であり、回収率が37%（856施設）であるが、この廃止した割合をもとに計算すると、実際に廃止となったところは優に3桁にのぼるものと推察される。

このことは、住民の福祉の向上を意図した制度改正が、住民の福祉を阻害する結果となった可能性もあるということである。子育て家庭への支援の拡充及び社会的信頼性の確保という目的自体を否定するものは多くないはずであり、国においても、その原因を明らかにし、改めて目的を実現できる方向での検討が必要である。

5) 全国一律の制度の是非についての検討

全国一律の制度については、改正の必要がないという意見が多数を占めている。この背景には、地域間格差の発生、公的責任の後退、あるいは子どもの権利擁護の弱体化などへの懸念があるものと考えられる。職員配置や保育環境などを含め、このような側面での最低基準の維持についての必要性を否定するものではない。

一方で、制度の運用については、地域差を考慮した柔軟な対応も必要である。本調査では、とりわけ、過疎地と都市部における運営の困難性の違いが明らかになった。第一項では、長期的視点での過疎対策について検討したが、この間にも地方の保育所の疲弊は進行している。

幼稚園がない地域では、4、5歳児については、子どもの育ち及び小学校との連結という視点から、全面的に保育所で受け入れているところも少なくない。制度的には問題のある対応であるが、子どもの育ちの視点からいうと当然必要な対応である。一時預かり事業、病児・病後児保育事業、延長保育事業など、一定の利用者が安定的に存在することを前提とした制度は、子どもが少なくなっている地域や小規模保育所では、事業の導入がかえって経営を不安定にさせる。

一部地域においては、就学前人口よりも保育所定員が上回っているという現実もある。公営保育所では統廃合という選択も比較的容易であるが、保育所以外の社会福祉事業を営んでいる社会福祉法人では容易に廃止することもできない。

一方、都市部においては、待機児対策が十分に機能していない中で、認可外保育施設がその代替的機能を果たしており、これを応援せざるを得ない市区町村もある。

以上のような、現実を考えたとき、全国一律の制度基準ではなく、地方の特性に合わせた柔軟な制度運用も必要である。